

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

VITÓRIA BRITO DE ALMEIDA

INSUFICIÊNCIAS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL NA RESOLUÇÃO DE
PROCESSOS COMPLEXOS E DECISÕES ESTRUTURAIS COMO MEIO DE
SUPERAÇÃO: O CASO SAMARCO NA ACP 0023863-07.2016.4.01.3800

SANTA RITA
2019

VITÓRIA BRITO DE ALMEIDA

INSUFICIÊNCIAS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL NA RESOLUÇÃO DE
PROCESSOS COMPLEXOS E DECISÕES ESTRUTURAIS COMO MEIO DE
SUPERAÇÃO: O CASO SAMARCO NA ACP 0023863-07.2016.4.01.3800

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito de Santa Rita do
Centro de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial da
obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Alana Ramos
Araujo

SANTA RITA
2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A447i Almeida, Vitoria Brito de.

INSUFICIÊNCIAS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL NA RESOLUÇÃO
DE PROCESSOS COMPLEXOS E DECISÕES ESTRUTURAIS COMO MEIO
DE SUPERAÇÃO: O CASO SAMARCO NA ACP
0023863-07.2016.4.01.3800 / Vitoria Brito de Almeida. -
João Pessoa, 2019.

81 f.

Orientação: Alana Ramos Araujo.
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ.

1. Código de Processo Civil. 2. Decisões Estruturais.
3. Processos complexos. 4. Desastres ambientais. 5.
Samarco. I. Araujo, Alana Ramos. II. Título.

UFPB/CCJ

VITÓRIA BRITO DE ALMEIDA

INSUFICIÊNCIAS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL NA RESOLUÇÃO DE
PROCESSOS COMPLEXOS E DECISÕES ESTRUTURAIS COMO MEIO DE
SUPERAÇÃO: O CASO SAMARCO NA ACP 0023863-07.2016.4.01.3800

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de Santa Rita do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharela em
Direito.

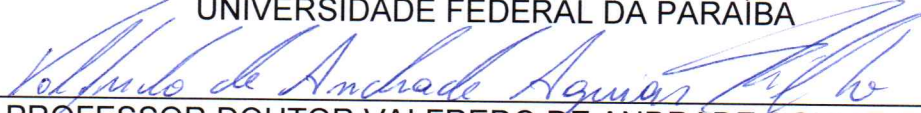
BANCA EXAMINADORA:

DATA DE APROVAÇÃO:

18 / 09 / 2019



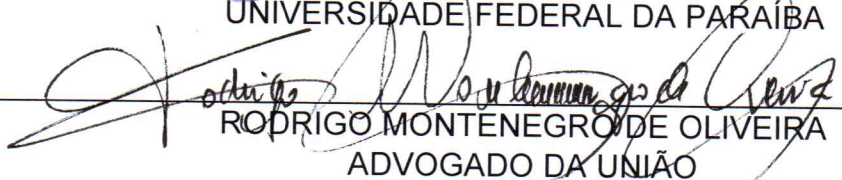
PROFESSORA DOUTORA ALANA RAMOS ARAUJO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA



PROFESSOR DOUTOR VALFREDO DE ANDRADE ÁGUIAR FILHO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA



PROFESSOR DOUTOR FERNANDO JOAQUIM FERREIRA MAIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA



RODRIGO MONTENEGRO DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter sido meu consolo, quando achei que não conseguiria, por ter me moldado durante toda minha vida, e não seria diferente na graduação: mandou-me para Sousa logo no início, trouxe-me de volta para casa, fez-me conhecer pessoas extraordinárias em cada etapa dessa, fez-me enxergar meu propósito no Direito e, principalmente, guardou para mim, como sua filha querida, o melhor que ele tinha a me oferecer, apesar das inconstâncias na minha fé, é impossível não enxergar todas as graças concedidas a mim.

Aos meus pais, Vamberto e Josilene, as palavras de agradecimento nunca caberão aqui, foram minha base em todos os momentos, foram o porquê de cada passo dado, foram o impulso, para que eu desse novos passos, cada vez mais largos e firmes. Eles são minha fonte de amor, carinho, segurança, admiração e inspiração, foram os responsáveis por moldarem minha personalidade, por me ensinarem valores tão escassos na sociedade, dentre eles, ensinaram-me sobre o esforço, a ética e como esses dois juntos podem levar-nos aonde quisermos. Espero que eles nunca esqueçam que, até aqui, eu devo tudo a eles.

Aos meus irmãos, Maria Júlia e Matheus, por todo apoio incondicional, pelas vezes que respeitaram a porta fechada do meu quarto, entenderam meus estresses cotidianos, consolaram-me nos momentos das derrotas e vibraram mais que todos nos momentos de vitórias. Agradeço também, pelas vezes que não respeitaram a porta fechada e que me stressaram ainda mais, independentemente da situação, vocês são o que de mais precioso tenho nesta vida, despertam o melhor de mim. À Maria Júlia, meu agradecimento especial, por todas as orações dedicadas a mim, pela sua fé incondicional em Deus e pela certeza que Ele guardaria sempre o melhor para mim.

À minha avó e madrinha, Maria da Penha, por ser a pessoa que mais me ama nesse mundo, por todas as orações dedicadas a mim e ao meu futuro profissional, por me lembrar que me ama toda vez que me vê, por tudo que fez por mim e continua fazendo, por me defender e me proteger sempre. Ninguém nunca vai conseguir me dar o amor que a senhora me deu, és meu presente de Deus, não consigo explicar esse amor, nasceu comigo.

Ao meu avô, João Pedro, pela importância e credibilidade que sempre deu aos meus estudos, por ser a única pessoa que sempre pergunta “e os estudos? Como vão?”. Hoje, sou a primeira entre os seus filhos e netos a ter um curso superior, e isso não seria possível sem seu esforço e garra, por ter trabalhado tanto em busca de um futuro melhor para seus filhos e netos. O senhor conseguiu.

À minha avó, Lúcia, por toda doçura, amor, atenção, por sempre dividir o pouco que tinha com cada um dos seus netos e filhos, por conseguir aguentar todas as dificuldades da vida sem desespero e com muita ternura. Ao meu avô Humberto, por ser fonte de alegria, de espontaneidade, por ser sempre tão receptivo e me receber com um sorriso no rosto, por ensinar a todos como viver uma vida mais leve e mais feliz.

A Guilherme, por ser antes de tudo, o meu amor, minha paz, meu ponto de sossego, por todas as vezes que me pediu calma, que esteve disposto a escutar minhas frustrações, por ter se mantido sereno em cada ansiedade minha, por ser tão paciente. Obrigada por ser meu companheiro de estudos, por tirar todas as minhas dúvidas acadêmicas, por lutar junto comigo pelo nosso futuro. Esse último ano não teria sentido sem você.

À Isabelle, minha melhor amiga, minha irmã, por ter me acompanhando em cada etapa, desde o Ensino Médio até então, por torcer e acreditar em mim de forma tão genuína, por entender cada fase da minha vida acadêmica e ter feito questão de estar ao meu lado em todas. Obrigada por me fazer acreditar verdadeiramente que eu consigo, por ter uma visão de mim tão melhor do que eu mereço, por quebrar a seriedade que, às vezes, eu insisto em carregar, por ser tão leve. Amizade como a nossa não existe.

Às minhas amigas, Sara Vitória e Rayanne Colaço, os melhores presentes que a Universidade me deu, estiveram comigo em cada momento da graduação, desde Sousa até Santa Rita, acompanharam-me nos momentos de desespero, de saudade da família, de medo do que estava por vir, mas também em cada evolução: cada passo dado foi ao lado delas. Não poderia ser mais grata a Deus, por tê-las colocado ao meu lado. Enfrentamos tudo juntas, conseguimos juntas e conseguiremos muito mais.

A Rodrigo Montenegro, Advogado da União, ex-chefe, profissional e ser humano ímpar, que tanto me ensinou no último ano. Ensinou-me muito mais que fazer peças trabalhistas, ensinou-me sobre a vida, sobre dedicação ao trabalho, sobre fazer o que

se propõe a fazer com muito zelo e cuidado, sobre conhecer as pessoas que estão ao nosso lado, sobre a sensibilidade de perguntar “tá tudo bem, florzinha?” e sobre a paciência de falar “você sabe, só volte aqui com a resposta, leve o tempo que for”. E um agradecimento especial, por ter me ajudado a escolher o tema do TCC, através de uma decisão que deu para os estagiários analisar, e por ter dado a ideia de adaptá-lo ao Direito Ambiental.

À Natália Tavares, minha psicóloga, que me ajudou a ver a vida de uma forma diferente, que cuidou da minha ansiedade e mudou a forma como eu me enxergava, mostrou-me um lado meu que eu não conhecia, fez-me acreditar que eu chegaria lá, no meu tempo, mas chegaria. Eu cheguei na metade, ainda falta muito, mas hoje, conseguir olhar para este TCC com orgulho, foi feito dela, que me ensinou a importância de cada etapa dada e de viver cada uma delas.

À minha orientadora, Alana Araujo, que, com sua organização, perfeccionismo e rigidez, conseguiu tornar esse processo bem mais tranquilo, mais seguro. Trouxe a confiança que daria certo, por meio de cada reunião, cada dúvida tirada, cada correção minuciosa feita. Exerceu o papel de orientadora em todas as concepções possíveis da palavra. Jamais esquecerei de todo o cuidado.

Por último, aos professores da banca, pela disponibilidade para fazer parte desse momento único e tão cheio de significado, cada um foi escolhido a dedo pela sua competência e dedicação acadêmica. E a todos que contribuíram com a construção deste TCC e com a caminhada até aqui.

Ó profundidade da riqueza, tanto da sabedoria como do conhecimento de Deus! Quão inexplicáveis são os seus juízos, e quão insondáveis são os seus caminhos! 'Pois quem conheceu a mente do Senhor? Ou quem foi seu conselheiro? Ou quem primeiro deu alguma coisa a Deus para que isso lhe seja restituído?' Porque dele, e por meio dele, e para ele são todas as coisas. A ele seja a glória para sempre. Amém! Rm 11: 33-36

RESUMO

Este trabalho está situado no campo do Direito Processual Civil e do Direito Ambiental. O Código de Processo Civil (CPC) brasileiro está limitado a tutelar relações processuais tradicionais, que possuem natureza individualista e patrimonialista, não abrangendo as relações jurídicas complexas, como são as presentes no julgamento do caso “Samarco” nome dado pelo Ministério Público Federal (MPF). Assim, a rigidez processual encontrada no CPC impede de garantir uma tutela jurisdicional efetiva em situações de desastres ambientais. Essas situações envolvem múltiplos interesses sociais, violação a direitos constitucionais e a necessidade de uma reforma institucional. Diante disso, verificam-se insuficiências no CPC, para abranger questões como essas, encontrando-se, nas decisões estruturais, um meio de supri-las e alcançar uma tutela jurisdicional mais efetiva no julgamento de processos complexos. Dessa forma, o objetivo geral do trabalho é analisar a insuficiência do CPC, para tutelar relações jurídicas complexas e as decisões de natureza estrutural como caminho para enfrentar essa complexidade, a partir das decisões de 1º grau proferidas na ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo: por analisar, de forma genérica, o que são as decisões estruturais, instrumentos previstos no sistema processual civil brasileiro, tais como a petição inicial, o pedido, a produção de provas, a vinculação da sentença e a complexidade de casos de desastres ambientais, em busca de analisá-los no caso específico do rompimento da barragem de Fundão no município de Mariana, em Minas Gerais, denominado pelo Ministério Público Federal (MPF) como caso “Samarco”. Os resultados obtidos apontam que o caso “Samarco” é um litígio complexo, entretanto as decisões proferidas no julgamento da ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800 não podem ser consideradas como decisões estruturais, não conseguindo, portanto, alcançar uma tutela efetiva nesse caso. Assim, concluiu-se que as decisões estruturais podem ser consideradas como uma alternativa, para superar o modelo processual tradicional presente no CPC e alcançar uma prestação jurisdicional mais efetiva no que tange aos litígios complexos.

Palavras-chave: Código de Processo Civil. Decisões estruturais. Processos complexos. Desastres ambientais. Samarco.

ABSTRACT

This research was done in the fields of Civil Procedure and Environmental Laws. The Brazilian Civil Procedure Code is limited to rule the traditional procedural relations, which have individual and patrimonial nature, not including complex judicial relations, like the ones present in the judgment of the "Samarco", case as called by Ministério Público Federal (MPF). Therefore, the procedural rigidity found in the Code impairs an effective juridical guarantee when dealing with Ambiental disasters. In those situations, there are a multitude of social interests involved, as well as violations of constitutional rights, allied with the necessity of an institutional reform. With that in mind, it is possible to verify that the aforementioned Code is insufficient to deal with those cases, although the structural injunction is one way of solving those impairments and capable of providing an effective legal solution. As a result, the general purpose of the research is to analyze the insufficiency of the Code in regulating those complex juridical relations, using judicial decisions in structural injunctions as way of solving, focusing on first degree rulings made in the ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800. The research employed the deductive method, consisting of analyzing the general characteristics of judicial decisions in structural injunctions, such as: the inicial petition, the demands formulated in the process, the probatory proceedings, the effects of the judicial sentence and the complexity of natural disaster cases, specifically analazing the breach of the dam known as "Fundão" in the Mariana district, located in Minas Gerais state, in the "Samarco" case. The results show that this case could be considered complex litigation, although the decisions made in the judgment of the ACP nº nº 0023863-07.2016.4.01.3800 cannot be considered structural injunctions, failing to provide a satisfactory solution on this occasion. Consequently, the structural injunctions could be utilized as an alternative to overcome the traditional model of civil procedure present in the Code and a way of providing an effective jurisdictional answer when dealing with complex litigation.

Keywords: Civil Procedural Code. Structural injunctions. Complex litigation. Ambiental disasters. Samarco.

SÚMARIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A INSUFICIÊNCIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL NA TUTELA DAS RELAÇÕES JURÍDICAS COMPLEXAS	12
2.1 A RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL CIVIL TRADICIONAL	12
2.2 ELEMENTOS PRESENTES NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO QUE CORROBORAM COM O MODELO PROCESSUAL TRADICIONAL	16
2.2.1 A petição inicial e a formação do processo	16
2.1.2 Princípio da demanda e inércia judicial	19
2.1.3 Princípio da correlação e a sentença	20
2.1.4 O sistema probatório retrospectivo no CPC	21
2.1.5 O litisconsórcio e a intervenção de terceiros	22
2.2.6 Formas de representação	24
2.2.7 A coisa julgada e o fim do processo	25
2.3 AS RELAÇÕES JURÍDICAS COMPLEXAS E OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS	27
2.4 A (NÃO) TUTELA DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO SOBRE OS PROCESSOS COMPLEXOS	29
3 DECISÕES DE NATUREZA ESTRUTURAL COMO CAMINHO PARA ENFRENTAR INSUFICIÊNCIAS VERIFICADAS NO CPC	31
3.1 CASO BROWN V. BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA DE 1954	31
3.1.1 Casos antecedentes	31
3.1.2 Caso Brown v.Board of Education	32
3.1.3 A implementação dos efeitos da decisão e medidas estruturantes	34
3.2 AS DECISÕES ESTRUTURAIS	35
3.2.1 Noções introdutórias	36
3.2.2 Conceito de decisão estrutural	38
3.3 A POSSIBILIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DAS DECISÕES ESTRUTURAIS NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO	40

3.3.1 Cláusulas gerais presentes no Código de Processo Civil de 2015 capazes de viabilizar a implementação das decisões estrutural	42
3.3.2 O art.139, IV do Código de Processo Civil	45
3.4 DECISÕES ESTRUTURAIS COMO MEIO ADEQUADO PARA EFETIVAR DIREITOS FUNDAMENTAIS NOS LITÍGIOS COMPLEXOS: É POSSÍVEL IMPLEMENTÁ-LAS, SEM FERIR OUTRAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS?	48
4 A COMPLEXIDADE VERIFICADA NO CASO “SAMARCO” E AS DECISÕES PROFERIDAS POR JUZ SINGULAR NA ACP 0023863-07.2016.4.01.3800	53
4.1 O CASO “SAMARCO” E SEU CARÁTER DE LITÍGIO COMPLEXO	53
4.1.1 O caso “Samarco”	54
4.1.2 A natureza de litigio estrutural	58
<i>4.1.2.1 A complexidade das relações jurídicas tuteladas</i>	58
<i>4.1.2.2 A implantação de valores públicos pela via judicial</i>	60
<i>4.1.2.3 A necessidade de reforma institucional</i>	62
4.2 AS DECISÕES JUDICIAIS PROFERIDAS POR JUIZ SINGULAR NA ACP Nº 0023863-07.2016.4.01.3800: CONFLUÊNCIAS E DISSONÂNCIAS DO CONCEITO DE DECISÃO ESTRUTURAL	65
4.2.1 As decisões judiciais proferidas no julgamento da ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800	65
4.2.1 Confluências e dissonâncias verificadas	67
4.2.3 Conclusões da análise	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

O Código de Processo Civil de 2015, apesar de recente, não trouxe elementos suficientes, para tutelar os diversos tipos de relações jurídicas, dedicou-se a tratar eminentemente de relações processuais individualistas e patrimonialistas, deixando de lado os litígios complexos. Como forma de superar essas insuficiências, o trabalho buscou, na doutrina estadunidense, o instituto das decisões estruturais, consideradas adequadas para a resolução de processos complexos. Um dos exemplos mais claros de complexidade processual no Brasil é o caso “Samarco”, por isso voltou-se à atenção para ele, de forma a analisar como o Judiciário na primeira instância buscou solucioná-lo, a partir das decisões proferidas no julgamento da ACP 0023863-07.2016.4.01.3800 proposta pelo MPF logo após o rompimento da barragem de Fundão.

Dessa forma, esse trabalho tem como objetivo geral analisar a insuficiência do CPC, para tutelar relações jurídicas complexas e as decisões de natureza estrutural como caminho, para enfrentar essa complexidade, a partir das decisões de 1º grau proferidas na ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800. Os objetivos específicos consistem em, primeiramente, analisar a insuficiência do CPC na tutela de relações jurídicas complexas; secundamente, descrever o instituto das decisões de natureza estrutural e, por fim, demonstrar a complexidade do julgamento de casos de desastres ambientais a partir do julgamento da ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800 proposta pelo MPF no caso “Samarco”.

Para tanto, utiliza-se da seguinte metodologia, quanto ao tipo de pesquisa, bibliográfica, procurando explicar o problema através da análise da literatura já publicada em forma de livros, artigos científicos, teses de doutorado, mestrado e monografias que envolvem o tema em análise, e documental, através do Código de Processo Civil e das decisões de 1º grau proferidas na ACP Nº 0023863-07.2016.4.01.3800; quanto ao método da pesquisa, qualitativo, pois, há uma preocupação em aprofundar o conhecimento da matéria estudada, não apenas ficando na mera descrição dos elementos que dela se obtém, e dedutivo, por analisar de forma genérica o que são as decisões estruturais, os instrumentos previstos no sistema processual civil brasileiro e as relações jurídicas complexas, chegando-se a uma conclusão dessas premissas e trazendo um exemplo prático dessa conclusão (o rompimento da barragem de Fundão).

Assim, a primeira seção busca analisar a insuficiência do CPC na tutela das relações jurídicas complexas. Para isso, expõem-se as características do modelo processual civil tradicional e os elementos do CPC, os quais corroboram com esse modelo, além de conceituar o que seriam as relações jurídicas complexas e os litígios estruturais. A partir desses conceitos e das noções introdutórias, demonstra-se como o referido diploma tutela esse tipo de relação.

Na segunda seção, descreve-se o que são as decisões estruturais e o porquê de considerá-las como o caminho, para enfrentar as insuficiências presentes no CPC. Dessa forma, primeiramente situa-se a decisão estrutural em um contexto histórico, explicando sua origem e como foram capazes de modificar o cenário segregacionista racial em que vivia a sociedade estadunidense, a partir do julgamento do caso *Brown v. Board of Education*. Logo após, conceitua-se as decisões estruturais e elenca suas principais características, adiante, analisa-se a viabilidade de concretizar esse instituto no Processo Civil brasileiro, por meio das cláusulas gerais e do art. 139, inciso IV do CPC, e se questiona se essa concretização feriria outros princípios constitucionais, como o da Separação dos Poderes, pelo fato de que essas decisões exigem um papel mais ativo do Poder Judiciário.

A terceira seção será voltada para verificar, na prática, como se dá a resolução de litígios complexos no sistema processual brasileiro. Para tanto, escolhe-se o julgamento de uma das Ações Cíveis Públicas propostas pelo MPF no caso “Samarco”, o qual pleiteou a indenização e a reparação por todos os danos derivados do rompimento da barragem de Fundão em 2015, no município de Mariana/MG. Esse caso está revestido de grande complexidade, e esse trabalho buscou entender o teor das decisões proferidas na primeira instância quando julgou a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, para verificar se nelas estão presentes as características das decisões estruturais.

2 A INSUFICIÊNCIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL NA TUTELA DAS RELAÇÕES JURÍDICAS COMPLEXAS

O CPC é o principal diploma legislativo do Direito Processual Civil brasileiro, além disso é um Código muito recente, promulgado em 2015, entretanto, por carregar várias características do modelo processual civil tradicional, não foi capaz de tutelar, de forma efetiva, alguns tipos de relações jurídicas, tais como as complexas, que fogem à lógica tradicional e apresentam características bastante específicas. Dessa forma, passa-se à análise desse modelo processual e dos elementos presentes no CPC que fazem parte da lógica tradicional e se tornam insuficientes diante da complexidade processual de algumas relações.

2.1 A RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL CIVIL TRADICIONAL

Relação jurídica é, antes de tudo, uma relação social, ou seja, entre indivíduos em sociedade. No entanto, essa relação social, ao ser tutelada pelo ordenamento jurídico, é denominada de relação jurídica. Nesse sentido, Venosa explana acerca dessa conexão entre as relações jurídicas e as relações sociais:

A vida em sociedade produz uma série de relações, que, quando banhadas pela juridicidade ou protegidas pela ordem jurídica, transformam-se em relações jurídicas. Desse modo, surgirá ou poderá surgir uma relação jurídica no momento em que duas pessoas se encontram ou mantêm qualquer forma de contato. (VENOSA, 2019, p. 207)

Da mesma forma, Diniz (1998, p. 500) disciplina que a relação jurídica surge da interação humana, que dá origem a relações sociais, essas relações, ao serem disciplinadas por normas jurídicas, transformam-se em relações jurídicas. Dessa forma, se analisarmos a pluralidade de relações sociais possíveis, conclui-se que são inúmeras as situações a serem tuteladas pelo Direito.

Por isso, para cada tipo de relação, ou pelo menos conjuntos de relações, há uma tutela jurídica específica –na teoria –, que se materializa nas fontes jurídicas: são elas a origem do Direito, sejam elas formais ou materiais. As fontes jurídicas formais são “os modos, meios, instrumentos ou formas pelos quais o Direito se manifesta perante a sociedade, tal como a lei e o costume” (VENOSA, 2019, p. 125), já as materiais “são as

instituições ou grupos sociais que possuem capacidade de editar normas, como o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais ou o Poder Executivo, em determinadas hipóteses” (VENOSA, 2019, p. 125).

Após esses conceitos introdutórios, o presente trabalho se ocupará com as relações jurídicas processuais civis, tuteladas na Lei N. 13.105, de 16 de março de 2015, o Código de Processo Civil, visto que é principal fonte jurídica de tutela dessas relações.

A relação jurídica processual envolve a tutela jurisdicional, a proteção da jurisdição, na qual pode ser conceituada como: “função estatal de aplicação do direito objetivo para a prevenção ou solução de lides, ou para a administração de interesses sociais relevantes.” (BERMUDES, 2019, p. 16), exercida no ordenamento jurídico brasileiro pelos Juízes e Tribunais, como dispõe o CPC em seu art. 16.

O CPC abrange, portanto, inúmeros tipos de relações jurídicas. Inclusive os seus artigos 13 e 15 dispõem acerca da aplicação das normas processuais:

Art. 13. A jurisdição civil será regida pelas normas processuais brasileiras, ressalvadas as disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte.

(...)

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Portanto, são diversas as relações jurídicas a serem tuteladas pelo CPC. Entretanto, em uma análise mais aprofundada –demonstrada adiante no trabalho– deste Código, entende-se que o mesmo não consegue abranger os diversos tipos de relações as quais se propôs a tratar.

Quando se fala de relação jurídica processual, acaba sendo automático imaginar a seguinte situação: um indivíduo sofre um dano, ou pelo menos, alega que sofre, busca o Judiciário objetivando uma restituição, condenação, ou reparação pelo dano alegado, o Judiciário, por sua vez, intima o réu, para que ele apresente suas alegações e, ao analisar os fatos e o direito aduzido, deve decidir quem ganhou ou perdeu. A partir de então, surge a relação tríade: autor, juiz, réu. Essa é a visão do modelo processual jurídico vigente no ordenamento jurídico brasileiro. Modelo individualista e patrimonialista, por se limitar a proteger a lesão de direitos individuais a qual tenha valor patrimonial, no

qual busca resolver, em regra, a diversidade de litígios através de uma estrutura jurídica consolidada e sem tanta possibilidade de ser flexibilizada.

Essa concepção de modelo individualista e patrimonialista é resultado de estudos sobre o modelo tradicional de adjudicação de litígios, no qual Chayes (1976), em sua obra *“The Role of the Judge in Public Law Litigation”*, disserta sobre qual seria a “concepção tradicional de adjudicação” e quais seriam suas características. Apesar de ser um autor americano, e sua obra é relacionada ao contexto jurídico estadunidense em 1960, suas conclusões são bem atuais e aplicadas ao cenário brasileiro contemporâneo. Para ele (CHAYES, 1976), o modelo tradicional de adjudicação de conflitos é identificado a partir de algumas características. São elas: a bipolarização; a preocupação retrospectiva; a interdependência entre direito e remédio; a atuação episódica; o controle das partes sobre o processo.

A partir dessas observações, passa-se à análise, sob a ótica desse autor, das características do Modelo tradicional de adjudicação de litígios, a fim de melhor constituir o raciocínio pretendido.

A bipolarização do processo, ou a relação jurídica bipolarizada, a partir das ideias de Chayes (1976), seria a controvérsia que se forma entre autor e réu, cada qual com seus interesses privados e opostos, na qual, ao ser julgada, “o vencedor leva tudo” (CHAYES, 1976, p. 1282). Apesar de existir o instituto da intervenção de terceiros no Modelo processual tradicional, seria a exceção. Dessa forma, Chayes enxerga a relação jurídica tradicional dividida em dois polos. Resultado disso, seria um processo sem repercussão para terceiros.

A preocupação retrospectiva se trata da tutela jurisdicional eminentemente posterior à violação do direito, a prestação jurisdicional só ocorrerá após o dano ter ocorrido, sempre em uma tentativa de repará-lo. Picoli interpreta esta característica da seguinte forma:

A atuação jurisdicional, ademais, visa em especial retomar o status quo anterior. Pressupõe-se um estado de coisas “bom”, negativamente afetado pela ação de determinado ator social. Por consequência, o escopo adjudicatório é limitado e se torna axiologicamente “neutro”, menos importando os resultados da decisão do que o ato de decidir em si considerado – há, afinal, uma presunção de justiça da situação anterior (PICOLI, 2018, p. 18).

Há, portanto, uma atuação repressiva e não preventiva, apenas é voltada para resolver problemas já existentes, e não para evitar que surjam novos. Além de retrospectiva, Chayes a define como episódica, por ser uma intervenção, em sua maioria, pontual e bem delimitada. O que se pede deve ser determinado ou, pelo menos, determinável, e o que se busca é o que se pediu, nem mais, nem menos, independente do contexto. O principal problema seria, portanto, a insustentabilidade das soluções particularizadas, visto que, essas se repetem a longo prazo, pois, se debruça em tratar as consequências, ao invés das causas já enraizadas (PICOLI, 2018, p. 18-19).

A interdependência entre direito e remédio, ou entre direito e tutela será tratada mais especificamente na subseção referente ao Princípio da demanda. Entretanto, em síntese, para Chayes (1976, p.1282) seria a equivalência entre o que foi pedido e o que será dado, deste modo, seria a natureza compensatória do processo. Na relação jurídica tradicional, busca-se com o processo, receber o que “perdeu”, e ao receber, há satisfação. Assim, inexistem os questionamentos sociais acerca do que se perdeu, o que se afetou, em qual contexto social a lide surgiu, se há como evitar tais tipos de perdas novamente, entre outros. O processo acaba se esgotando com o julgamento do mérito, seja pelo juiz ou pelo Tribunal.

Quanto ao controle das partes sobre o processo, se daria pela presença de um julgador necessariamente imparcial, que tem sua atuação limitada à Lei (CHAYES, 1976, p. 1283), o julgador da lide se atém ao que as partes trazem no processo. E mesmo quando busca o auxílio externo em caso de assuntos específicos, que vão além dos conhecimentos jurídicos necessários à atividade judicial, é com o fim de corroborar ou de falsear os fatos do caso em concreto.

Fiss (FISS,1879, p. 37-38) é também um dos primeiros autores a analisar a problemática presente nesse sistema tradicional, e, para ele, as ações que visam à resolução de conflitos apresentam o viés individualista, no qual uma parte litiga contra a outra, e o juiz tem o papel de árbitro passivo nessa relação. Surge, então, uma relação tríade. Para ele, cada parte da ação tem uma unidade de função, sendo o autor beneficiário do remédio e o que tem voz na ação, o réu seria aquele que arca com as despesas do processo e com os problemas decorrentes da procedência do pedido

deferido, e o juiz aquele que fica entre a vontade das partes. Esse tipo de relação não representa a identidade social, mas tão somente o indivíduo.

A partir das noções acerca das relações jurídicas processuais e do modelo tradicional processual, tornam-se notórias as incongruências presentes, tendo em vista a contradição entre a amplitude dos primeiros conceitos elencados nesta subseção e a limitação do que se considera como sendo o modelo tradicional de relação processual. O modelo tradicional, é bem verdade, abarca diversas demandas levadas ao Judiciário brasileiro, entretanto é insuficiente e ineficaz, quando se depara com relações complexas, que fogem a lógica tradicional¹. Passa-se, à análise de alguns elementos presentes do Direito Processual Civil brasileiro, os quais corroboram com a lógica processual tradicional descrita acima.

2.2 ELEMENTOS PRESENTES NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO QUE CORROBORAM COM O MODELO PROCESSUAL TRADICIONAL

São os elementos presentes do campo do Direito Processual Civil brasileiro, tais como instrumentos, princípios e regras que viabilizam o andamento do processo, buscando tutelar direitos afetados, sejam eles direitos individuais ou coletivos, eminentemente patrimoniais ou sociais.

Não cabe ao presente trabalho esgotar tais elementos, entretanto se faz necessária uma explanação dos pontos considerados primordiais para o desenvolvimento do fim pretendido nesta monografia. Dessa forma, voltam-se as próximas páginas desta subseção à análise de como os itens pontualmente escolhidos trazem a noção do modelo processual tradicional para o CPC de 2015.

2.2.1 A petição inicial e a formação do processo

Se a relação jurídica processual se concretiza no processo, é preciso entender como esse tem início. Nas palavras de Didier Jr. (2017, p. 617- 618), “o processo nasce

¹ O conceito de relações jurídicas complexas será traçado na subseção 2.3 deste capítulo. Assim, toda vez que esse conceito for utilizado basta entendê-lo como sendo uma relação divergente das relações processuais tradicionais, que já foram conceituadas.

com a demanda”, e a demanda “considera-se proposta na data em que a petição inicial foi protocolada (art. 312 do CPC)”, sendo assim, “a petição inicial é a forma da demanda”. Ainda diz “a petição inicial é um projeto de sentença: contém aquilo que o demandante almeja ser o conteúdo da decisão que vier a acolher o seu pedido”.

A partir disso, constata-se a importância da petição inicial. É a norteadora do processo até seu fim, é por ela que se alega o direito lesado, os fatos que ocorreram para essa lesão, as provas, como o Direito tutela o dano sofrido, e como esse pode ser reparado.

Pois bem, e quando é cediço que houve um direito lesado, mas não se sabe os fatos por trás disso, não se tem acesso às provas, não é possível dimensionar a tutela jurídica prevista para tal caso, nem, ao menos, consegue encontrar uma reparação “justa”? O modelo de petição inicial previsto no CPC de 2015 engloba esses fatores?

A partir desses tipos de questionamentos, busca-se alcançar um dos objetivos específicos desse trabalho: analisar a insuficiência do CPC na tutela de relações jurídicas complexas. O conceito de relação jurídica complexa ainda será abordado, todavia iniciaremos essa análise utilizando o termo “relação jurídica não tradicional”. Essa insuficiência é, inicialmente, verificada nos requisitos formais da petição inicial, previstos no art. 319 do CPC. Vejamos:

Art. 319. A petição inicial indicará:

- I - o juízo a que é dirigida;
- II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;
- III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;
- IV - o pedido com as suas especificações;
- V - o valor da causa;
- VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;
- VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

Associam-se esses requisitos com as causas de indeferimento da petição inicial, são elas:

Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

- I - for inepta;
- II - a parte for manifestamente ilegítima;
- III - o autor carecer de interesse processual;

IV - não atendidas as prescrições dos arts. 106.e 321.

§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:

I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;

II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico;

III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.

(...)

São esses instrumentos bem enrijecidos de forma a “aceitar”, ou não, o que vai ser levado à apreciação judicial. Não contemplando a função “ideal” do que seria o exercício do direito de ação, que se instrumentaliza pela petição inicial, essa função está relacionada diretamente à garantir direitos da sociedade, a qual ao entender que houve lesão ou ameaça de lesão aos seus direitos, recorre ao Judiciário, para que tenha seus direitos garantidos.

Marinoni (2015, p. 225-226), no seu livro de introdução ao Direito Processual Civil, dedica um capítulo, para tratar da “Ação no Estado Constitucional”, e aborda um pouco do contexto histórico do direito de ação, no qual, na época de uma prestação jurídica em um direito liberal clássico, não se distinguia a ação e o Direito material. Entretanto, com os Estados sociais, o direito de ação é independente do direito material, “não pode ser compreendida como um direito a um não fazer do Estado, pois requer uma prestação estatal” (MARINONI, 2015, p. 225). Para Marinoni:

O desaparecimento do Estado Liberal clássico e o surgimento dos Estados sociais fizeram eclodir novos direito fundamentais, os quais passaram a exigir do Estado, além de um simples não fazer, ações ou prestações positivas que deixaram de se limitar à proteção das liberdades. (MARINONI, 2015, p 225)

Segundo Marinoni (2015, p. 226) uma coisa é o direito de ação como meio de defesa dos indivíduos que foram lesados, outra coisa seria o direito fundamental de ação no Estado Constitucional. A ação seria um direito à reparação e também o direito de buscar por uma “prestação constitutiva do direito social”.

A partir dessa visão mais social do que seria o direito de ação e sendo a petição inicial a instrumentalização dessa, conclui-se quão abrangente e inclusiva deveria sê-la. Esse apego exacerbado pela forma na petição inicial pode até ser útil na maioria das demandas, mas, sem dúvida alguma, limita a noção de ação como direito fundamental, ou como forma de acesso à justiça, tendo em vista que não conseguirá contemplar a

diversidade de demandas presentes em um Estado Democrático de Direito, no qual garante, por meio da Constituição, direitos fundamentais que devem ter efetivo exercício, seja qual for sua natureza.

2.1.2 Princípio da demanda e inércia judicial

A jurisdição é inerte, só age se houver iniciativa de outrem, tal regramento está expresso no art. 2º do CPC: “o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei”. Relacionando essa afirmação com o que foi exposto acima acerca da petição inicial, o processo tem início a partir da iniciativa de alguém, que tem a petição inicial como instrumento necessário para esse exercício. Se tamanha é a importância do instituto da petição inicial para o processo, semelhante é a importância do estímulo em busca da prestação jurisdicional.

Para melhor entender o que visa alcançar esse tópico, faz-se necessário desenvolver o seguinte raciocínio: caso um indivíduo necessite da atuação jurisdicional, ele precisa usar a petição inicial para “pedir” essa atuação. Para que essa petição possa ser apreciada, é preciso respeitar todos os requisitos previstos no CPC, dentre eles, o requisito do pedido, pois, será exatamente nele que a atuação da jurisdição se limitará. É esse raciocínio que constitui o princípio da demanda. Nas palavras de Ferraro:

(...) se ligam à inércia judicial (e aos princípios da demanda e da correlação), pois somente será considerado o direito de quem provocou o Judiciário, ainda que em prejuízo daqueles que não o fizeram ou que não puderam fazê-lo. Justamente porque é inerte, o juiz não pode conhecer daquilo que não lhe foi trazido como uma demanda. Não pode ampliar, não pode fugir, tampouco pode ficar aquém. Consequentemente, terá de prolatar uma sentença de acordo com a demanda ajuizada (congruente), caso contrário ela será nula, se não inexistente. (FERRARO, 2015, p. 81)

De forma semelhante, Arenhart (2006, p. 2) aduz que o princípio da demanda se expressa através da ideia de que o pedido determinará os limites da atuação jurisdicional, fixando o objeto a ser definido. Segundo ele, “(...) a noção da inércia da jurisdição – e do correlato princípio da demanda – tem clara raiz no caráter disponível do direito material.” (ARENHART, 2006, p. 2). Assim, o princípio da demanda e a inércia da jurisdição devem estar relacionados à disponibilidade de direitos.

Entretanto, no CPC não é estabelecido um limite para a inércia do Judiciário, uma alternativa de flexibilizá-la, o Judiciário é inerte independentemente dos direitos envolvidos serem disponíveis ou indisponíveis. As principais consequências disso seriam os interesses que vão além da demanda, sejam interesses de terceiros que não buscaram o Judiciário, sejam interesses das próprias partes do processo, mas que não foram pedidos, interesses necessários para resolução do problema de forma “Global”. Dessa forma, é suficiente/eficiente ser o Judiciário inerte, quando interesses de terceiros estão sendo deixados de lado?

2.1.3 Princípio da correlação e a sentença

Na classificação feita por Bonicio (2016, p. 10-15), em sua obra acerca dos Princípios do Processo no CPC, ele classifica o princípio da demanda e o da correlação como sendo princípios infraconstitucionais, ou seja, hierarquicamente abaixo da Constituição, mas ainda norteadores do Processo Civil. Desse modo, o princípio da correlação está diretamente ligado ao princípio da demanda, sendo aquele uma consequência desse, tendo em vista que trata da vinculação da decisão do juiz ao que foi pedido.

Antes das críticas a serem tecidas acerca do princípio da correlação, é preciso diferenciar os tipos de pronunciamentos proferidos pelo juiz presentes no CPC. O art. 203 do CPC dispõe que são pronunciamentos do juiz: sentenças, decisões interlocutórias e despachos. Em síntese, tem-se que sentenças são os pronunciamentos por meio do qual o juiz põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução; as decisões interlocutórias são todos os pronunciamentos que tem natureza decisória e não são sentenças; e os despachos são todos os outros pronunciamentos do juiz praticados no processo.

O princípio da correlação, na doutrina processual civil usada como base para esse trabalho, encontra-se sempre relacionado com a sentença, sendo considerado um limite a ela e até como definidor dos tipos de sentenças possíveis. De acordo com Mouzalas (2018, p. 725), o juiz deve julgar a demanda exatamente nos limites que ela foi intentada, devendo ficar adstrita à provocação feita pelas partes, não devendo o juiz julgar fora, além ou aquém da provocação objetiva e subjetiva. As sentenças que não observam

essa premissa guardam os chamados vícios de correlação, podem ser *extra*, *ultra* e *citra petita*. Quanto aos vícios, Gonçalves (2016, p. 531-532) afirma: “Também será viciosa a sentença quando não houver estrita correlação entre as pretensões postas em juízo e aquilo que se decidiu”. Não havendo essa correlação a sentença será defeituosa.

Em síntese, a sentença *extra petita* é aquela que o juiz julga diferente do que foi pedido, prevista no art. 492 do CPC que veda o juiz a proferir decisão de natureza diversa da pedida, ou em objeto diverso do que lhe foi demandado. O juiz só pode inovar quanto aos fundamentos jurídicos. A sentença *ultra petita* é aquela que julga além do que foi pedido, na qual o juiz excede sua incumbência, estando prevista no art. 492 do CPC. E, por fim, na sentença *citra petita* o juiz deixa de apreciar algo que foi posto em juízo, tendo em vista que ele deve apreciar tudo o que foi colocado como pretensão na extensão do pedido (GONÇALVES, 2016).

Ante os chamados efeitos da sentença e a necessidade de correlação estrita, é possível perceber como a atuação jurisdicional encontra-se limitada no CPC, visto que só pode atuar nos limites do pedido, nada a mais, nada a menos. Quanto ao próprio princípio da correlação e as limitações que esse impõe, Arenhart analisa:

Em síntese, pois, pode-se dizer, com fulcro no ensinamento de Chiovenda, que o princípio em questão [Princípio da correlação] significa: a) a impossibilidade de o juiz decidir a respeito de pessoas que não sejam sujeitos do processo; b) a proibição de que o juiz confira ou denegue coisa distinta da solicitada; c) a vedação ao juiz de alterar a causa de pedir.² (ARENHART, 2006, p 11)

Portanto, o juízo está adstrito à causa de pedir deduzida. Essa limitação da atividade jurisdicional é adequada para o tipo de processo tradicional, de forma a evitar arbitrariedades, tendo em vista que, na maioria das vezes, o processo lida com direitos individuais. Entretanto, quando se imagina um processo em que seu objeto são direitos sociais e coletivos, é preciso “pesar” os prejuízos causados por essa atuação limitada.

2.1.4 O sistema probatório retrospectivo no CPC

²Arenhart faz diversas críticas ao princípio da correlação, e as conclui utilizando o raciocínio de Chiovenda. CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Trad. J. Guimarães Menegale. São Paulo: Saraiva, 1943, vol. II, p. 461/462.

Ainda quanto aos institutos presentes no CPC, é válido explanar acerca das limitações percebidas no que tange às provas trazidas ao processo. O art. 369 desse Diploma traz:

As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz.

Da leitura do dispositivo, conclui-se que as provas no CPC têm função de provar que são verídicos os fatos que fundaram o pedidos ou a defesa, com o fim de convencer o juiz, provar o que ocorreu. É um sistema probatório retrospectivo³. Para Ferraro (2015, p. 86), é possível perceber que “(...) a própria estrutura processual ser marcada pela retrospectividade, e a maior evidência é o regime probatório. Não é difícil perceber que não só está voltado ao passado, como a uma certeza sobre ele.”

Todavia, caso seja preciso provar danos possíveis de ocorrer mesmo após a sentença, ou provar que determinado dano pode ser evitado, caso seja feita uma pesquisa mais aprofundada sobre a causa dele, não haverá essa possibilidade no CPC. Tendo em vista que um sistema como esse é marcado pela perspectiva, cujo fim não se esgota em si mesmo, não se limita só àquele fato alegado, mas ao problema como um todo, que inclui as consequências futuras do caso.

2.1.5 O litisconsórcio e a intervenção de terceiros

A importância de trazer esses institutos para análise neste trabalho se dá em virtude de que se tratam de formas de participação processuais previstas de expandir as partes do processo, sejam como interessados diretos, ou terceiros Interessados. Questiona-se: é possível determinar quem são os interessados no julgamento de uma demanda? Quem pode ou não fazer parte de um processo?

Quando falamos de uma ação puramente patrimonial, na qual o réu lesionou o bem material do autor, talvez seja fácil responder esse questionamento: serão

³ Conceito retirado de: FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Orientador :Sérgio Cruz Arenhart. – Curitiba, 2015, p 85.

interessados aquele que lesionou e aquele que sofreu a lesão. No entanto, se falamos de um desastre ambiental ocorrido em um município, que afeta a fauna e flora deste, desabriga os moradores locais, encerra diversas atividades antes existentes, dentre outras consequências, quem serão os interessados no julgamento dessa demanda?

Quanto às formas de participação no processo, para Didier (2017, p. 510), “litisconsórcio é a pluralidade de sujeitos em um dos polos de uma relação processual”, e a intervenção de terceiros “trata-se de ato jurídico processual pelo qual um terceiro, autorizado por lei, ingressa em processo pendente, transformando-se em parte” (DIDIER Jr, 2017, p. 538). Dessa forma, é a possibilidade dada pelo CPC de pessoas inicialmente estranhas à relação processual se tornarem parte, por meio desses institutos.

O CPC dispõe sobre o tema em seus artigos 113 a 130. E da leitura dos artigos, verifica-se que o Código parte da premissa que já é cediço, ou é muito provável de ser, quem são as partes do processo, e quem deve participar deste. Além disso, esses instrumentos de participação basicamente visam aumentar apenas em quantidade as partes no processo. Ou seja, incluem-se novas pessoas, mas essas têm interesses semelhantes aos de algum dos polos da relação.

Esse tipo de previsão não é capaz de contemplar as prováveis partes de uma relação complexa, visto que essa abrange uma ampla participação de diferentes atores, não só no que tange às as partes diretamente, mas também os terceiros que ajudarão a solucionar o caso (FERRARO, 2015, p. 156). Ferraro expõe:

Essa ampla participação não se encaixa na bilateralidade do processo civil clássico. A ideia de partes do processo tem vinculação com a demanda, que por sua vez é bipolarizada: há um autor e um réu, compondo assim, respectivamente, os polos ativo e passivo. Mesmo com as hipóteses de “intervenção de terceiros” não há alteração significativa. Ou se tem, a rigor, uma nova demanda também composta por esses dois polos, ou haverá um terceiro que se acopla a um deles, auxiliando aquela parte que lhe interessa que “vença” (assistente simples). Ainda, essas intervenções têm lugar no “processo de conhecimento”, especificamente até a sentença ou mesmo o trânsito em julgado desta, quando será então “definida a controvérsia”, restando “apenas” passar para a execução. Nesse modelo processual bipolarizado, a protagonista é a sentença, com a qual guardam relação as “intervenções de terceiro”. Ocorre que no processo coletivo-estrutural a sentença perde seu protagonismo, sendo, se existente, mais o pontapé inicial do que ato que encerra a discussão (FERRARO, 2015, p. 156-157).

Para que possa abranger demandas, como a exposta acima, – em caso de um desastre ambiental –, é preciso partir da premissa que não se sabe quem são os

interessados no processos, é preciso primeiramente analisar a extensão do dano, o porquê esse ocorreu, se tinha como evitar, entre outros fatores, que, apenas ao serem respondidos, é capaz de definir quem participará dessa demanda, havendo sempre a possibilidade de incluir novas pessoas, além da possibilidade de incluir novos interesses sobre o mesmo objeto litigioso.

2.2.6 Formas de representação

No Brasil, as formas de representação são comumente vistas nos processos complexos nas quais instituições públicas ou privadas defendem os interesses dos grupos que estão participando da relação processual.

Não cabe aqui trazer os dispositivos legais que constam essas representações, tendo em vista que encontram-se esparsos na Constituição Federal, na Lei da Ação Civil Pública, entre outros dispositivos, e o trabalho debruça-se sob a análise do CPC. Entretanto, o exame dessa representação nos processos complexos acaba sendo importante para construção do raciocínio.

O Direito nacional optou pela legitimação, segundo a lei, atribuída a instituições “afastadas” da realidade das controvérsias, dentre os quais são legitimados: Ministério Público, Defensoria Pública, Estados e os Municípios, concebendo um processo “descolado” da realidade (ARENHART, 2017, p. 426). Tal legitimação ocorre devido à dificuldade existente em juntar pessoalmente os grupos interessados no resultado do processo. Entretanto, a representação atribuída principalmente aos órgãos públicos ou, até mesmo, associações privadas, pode gerar pedidos inadequados às necessidades das comunidades envolvidas. Arenhart observa que:

Diante de tudo isso que se observa nos processos coletivos é que a “representação” – pelo legitimado coletivo – dos interesses metaindividuais e individuais em massa postos em discussão é (ou pode ser), em grande medida fictícia. Prevalece, em suma, a vontade do autor coletivo, tanto na determinação da lide, como na condução do processo. E essa vontade, obviamente, pode ser bastante diversa daquela que de fato é manifestada pela sociedade ou pelo grupo em favor de quem se atua.” (ARENHART, 2017, p. 427)

Além dessa representação “fictícia”, que, por si só, é bastante danosa à garantia dos direitos sociais em pleito, há outro problema no CPC e em toda a legislação

positivada, que seria a ausência de autorização para participação pessoal dos grupos, seja da forma que for (ARENHART, 2017, p. 428).

É bem verdade que um cenário ideal, no qual os grupos pudessem se “apresentar” pessoalmente ao processo, expondo os seus interesses, pode parecer inviável, quando se busca uma ponderação com outros princípios do CPC, por exemplo: princípio da duração razoável do processo. Entretanto, a ausência de meios que oportunizem qualquer tipo de participação social, nem que seja em alguma fase do processo, demonstra claramente o caráter individualista do Processo Civil brasileiro.

Uma prova disso é que nem mesmo o instituto das audiências públicas foi trazido no CPC, sendo que essas são de extrema importância e utilidade para processos complexos, estando previstas apenas na Lei N. 8.625/93, a qual regula a atuação do Ministério Público no Brasil. A importância dessas audiências se dá ao possibilitar que as comunidades envolvidas no litígio expressem diretamente seus interesses, conectando a decisão do juiz à realidade de fato. Não haveria a “representação fictícia”, mas sim a exposição direta dos fatos.

2.2.7 A coisa julgada e o fim do processo

O art. 502 do CPC dispõe que “denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não sujeita a recurso”. A coisa julgada está intimamente ligada à segurança jurídica garantida na própria Constituição Federal (art. 5º, inciso XXXVI). É, portanto, o que se busca ao fim do processo, a garantia de que o resultado alcançado com a decisão de mérito não será alterado, nisto consistiria o alcance da “estabilidade processual”.

Seria o fim que se busca no processo. A coisa julgada é tratada como o “ápice” da relação processual tradicional, “e não a efetiva satisfação do direito” (FERRARO, 2015, p. 87). As palavras de Gonçalves refletem o panorama das ideias sobre coisa julgada encontradas em algumas doutrinas de Processo Civil:

A coisa julgada é mencionada na Constituição Federal como um dos direitos e garantias fundamentais. O art. 5º, XXXVI, estabelece que a lei não poderá retroagir, em prejuízo dela.

Essa garantia decorre da necessidade de que as decisões judiciais não possam mais ser alteradas, a partir de um determinado ponto. Do contrário, a segurança jurídica sofreria grave ameaça. É função do Poder Judiciário solucionar os

conflitos de interesse, buscando a pacificação social. Ora, se a solução pudesse ser eternamente questionada e revisada, a paz ficaria definitivamente prejudicada.

A função da coisa julgada é assegurar que os efeitos decorrentes das decisões judiciais não possam mais ser modificados, se tornem definitivos. É fenômeno diretamente associado à segurança jurídica, quando o conflito ou a controvérsia é definitivamente solucionado. (GONÇALVES, 2016, p. 540)

A partir desse trecho, conclui-se que a ideia de coisa julgada, muitas vezes, está relacionada à ideia de “paz social”. Seria, todavia, possível se alcançar uma “paz social”, quando envolvesse interesses divergentes de grupos sociais diferentes, que sofreram danos em medidas diferentes. Ou ainda, caso seja possível esse alcance através de uma sentença, é proporcional e razoável torná-la imutável?

Ressalta-se que há uma distinção entre o que seria coisa julgada formal e coisa julgada material. A coisa julgada formal seria o próprio fenômeno interno ao processo ante a impossibilidade do juízo modificar sentença ou acórdão se não houver a interposição de recursos. Já a coisa julgada material está relacionada aos efeitos da sentença ou do acórdão e como esses se projetam externamente, o que já foi discutido naquele processo, não pode vir a ser discutido de novo em outro processo (GONÇALVES, 2016, p. 541-542). A coisa julgada é, inclusive, uma das hipóteses de julgamento sem resolução do mérito prevista no art. 485, inciso V do CPC, e isso implica dizer que nem se analisa o mérito da demanda caso já tenha sido julgada. Não há essa possibilidade, não há flexibilização, seja interna ou externamente ao processo, busca-se a impossibilidade de discutir uma demanda novamente.

A única “exceção” é trazida no art. 505 desse Código, a qual seria quando se trata de relação de trato continuado, se houver novos fatos ou novos direitos. A relação jurídica de trato continuado é aquela que de tempos em tempos se dá a ocorrência de fatos geradores instantâneos, vinculados e decorrentes daquela relação jurídica permanente, sendo que a incidência da norma jurídica recai sobre esse suporte fático complexo (ZAVASCKI, 2012, p. 04), conferindo às partes o mesmo “status” jurídico.

Entretanto, apesar do suporte fático das relações de trato continuado ser complexo, essas relações não são, por si só, consideradas complexas. Um exemplo de relação jurídica de trato continuado seria a decorrente de uma ação de alimentos, na qual todo mês surge a obrigação jurídica de prestar os alimentos –caso assim seja decidido em sentença.

No entanto, caso haja uma situação em que se forme coisa julgada, mas, ao passar do tempo, seja perceptível que a solução atingida na demanda não tenha sido eficaz e não cumpra o papel social que deveria, não haverá a possibilidade pelo CPC de reavaliar aquele caso, por sê-lo mais complexo. Dessa forma, entende-se que o CPC buscou tornar imutável uma sentença, mas essa imutabilidade deve também ser aplicada à dinamicidade que marca os litígios complexos?

São questionamentos que, de antemão, têm respostas negativas, corroborando com a ideia de inadequação/insuficiência do CPC no que tange à tutela dos diversos tipos de relações processuais existentes, e que se tornam mais concretos e fáceis de visualizar, ao tomar conhecimento do que são esses litígios complexos.

2.3 AS RELAÇÕES JURÍDICAS COMPLEXAS E OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS

Antes de adentrar especificamente nesta subseção, é preciso ressaltar que este trabalho não tem por objetivo esgotar todos os instrumentos, princípios e características do Sistema Processual Civil brasileiro, portanto, foram escolhidos pontos específicos e necessários, para visualizar como a lógica do CPC é individualista e limitada na tutela de relações jurídicas complexas. Restou-se demonstrado, nos tópicos acima, o seu caráter individualista. Inicia-se, assim, a análise das relações jurídicas complexas e os chamados litígios estruturais.

São caracterizadas como relações jurídicas complexas as que colocam em colisão múltiplos interesses sociais, todos dignos de tutela (DIDIER Jr, 2018, p. 425). Vão além de uma pluralidade de partes, são pluralidades de interesses. Lima (2015, p. 97-98) denomina essas relações de “litígios de difusão irradiada”, que seriam situações nas quais a lesão dos litígios afeta diretamente os interesses de pessoas diversas, que não necessariamente fazem parte de uma mesma comunidade, nem estão na mesma perspectiva social, e nem serão atingidos da mesma forma com o resultados dos litígios, portanto, querem coisas diferentes, dando ensejo a conflitos multipolares, ou seja, com mais de dois polos processuais.

Dentre as relações complexas, encontram-se os chamados litígios estruturais⁴ que são marcados pela violação estrutural de direitos, pois vão além de violações patrimoniais. Para Vitorelli (2017, p. 371), os litígios estruturais são marcados por algumas características específicas: a primeira seria seu caráter complexo –já citado acima –, no qual “a ideia tradicional de bipolaridade dos conflitos [autor-réu], é insuficiente para explicar diversas situações”, sendo insuficiente para explicar os litígios estruturais; a segunda seria a implementação de valores públicos através da via judicial, em que a violação do direito seria o ponto de partida, para encontrar formas de cessar o comportamento que lhe deu causa, e a terceira seria a necessidade de reforma institucional, para implementar um valor público.

Portanto, uma decisão de um litígio estrutural seria capaz de modificar uma instituição, implementando valores públicos, ante toda a complexidade que envolve o caso. Ademais os litígios estruturais envolvem, em sua maioria, conhecimentos que vão além dos conhecimentos jurídicos. Para Ferraro:

As questões policêntricas em si já representam um desafio epistêmico. São situações em que, mais do que a escolha daquele que tem mais “conhecimento técnico”, impõe-se uma atuação conjunta – e, em algumas ocasiões, a atuação objetiva afastar potenciais aspectos problemáticos dos “órgãos técnicos”, como os mencionados acima em relação às agências reguladoras. (FERRARO, 2015, p 75)

Depreende-se do texto que a complexidade desses litígios encontra-se também no fato de que os conhecimentos jurídicos não serão suficientes para resolução da demanda, tendo em vista que há necessidade de uma atuação em conjunto. Nesse sentido, percebe-se que as relações complexas e, em específico, os litígios estruturais, fogem à lógica do modelo processual tradicional, vão além de direitos individuais e puramente patrimoniais, tratam-se de política pública aplicada por meio do processo. Entretanto, ao visualizar alguns dos instrumentos processuais do CPC de 2015, percebe-se que esses não são aptos para tutelar processos complexos.

⁴ Tema que será trabalhado mais especificamente no próximo capítulo.

2.4 A (NÃO) TUTELA DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO SOBRE OS PROCESSOS COMPLEXOS

Não existe, até então, alguma parte específica no CPC que seja voltada para as peculiaridades presentes nos processos complexos, e a doutrina processual civil acaba os enquadrando nos processos de natureza coletiva. Acerca dos processos de natureza coletiva, Didier expõe:

O processo é coletivo se a relação jurídica litigiosa [a que é objeto do processo] é coletiva. Uma relação jurídica é coletiva se em um dos seus termos, como sujeito ativo ou passivo, encontra-se um grupo [comunidade, categoria, classe, etc.; designa-se qualquer um deles pelo gênero grupo] e, se no outro termo, a relação jurídica litigiosa envolver direito [situação jurídica ativa] ou dever ou estado de sujeição [situações jurídicas passivas] de um determinado grupo. Assim, presentes o grupo e a situação jurídica coletiva, está-se diante de um processo coletivo. (DIDIER Jr, 2018, p. 31)

O conceito de processo coletivo está relacionado, portanto, a processos que envolvem grupos de pessoas no entanto, apesar da doutrina citada neste trabalho classificar os processos complexos, como sendo processos coletivos, é preciso separar esses conceitos, pois, como já foi exposto, os processos complexos vão além de uma pluralidade de partes. E no que tange ao processo coletivo o CPC de 2015, apesar das evoluções sociais trazidas, não se adequou a esses últimos. Quanto a essa inadequação, Arenhart analisa que:

As ações coletivas por outro lado, também não representam resposta muito melhor. Isso porque, substancialmente, a tutela coletiva brasileira, grosso modo, pode ser resumida em um processo “individual”, no qual o autor da demanda se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda coletividade. Em verdade, a tutela coletiva nacional não é, a rigor, uma técnica que permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, o que ela faz é autorizar alguns entes a, dizendo-se porta-voz de uma coletividade, defender os interesses desta. Essa proteção, porém, faz-se exatamente do mesmo modo como se realiza a proteção de interesses individuais. Os instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e mesmo o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito. (ARENHART, 2017, p. 477)

Corroborar-se com a posição de Arenhart, tendo em vista que todos os instrumentos processuais já explanados nesse capítulo são aplicados da mesma forma, sejam os litígios considerados individuais, sejam considerados coletivos, posto que não há distinção para o CPC entres esses dois tipos de demandas.

É preciso ressaltar ainda que o microsistema processual coletivo brasileiro tem como principais diplomas legais a Lei da Ação Civil Pública promulgada em 1985 e o Código de Defesa do Consumidor promulgado em 1990 (DIDIER Jr, 2018, p. 58). Ambos são anteriores ao CPC de 2015, mas, ainda hoje, continuam sendo os mais adequados para tutela do processo coletivo, ante a insuficiência do Código de Processo Civil de 2015.

Didier Jr. observa que o processo coletivo não foi regulado pelo CPC de 1973, visto que o microsistema do processo coletivo nasceu e se desenvolveu fora desse Código (DIDIER Jr, 2018, p. 61). Entretanto, o CPC de 2015 já nasceu com esse microsistema formado e bem delineado e, mesmo assim, não houve um tratamento legal específico. Quanto a essa ausência de previsão, observa Mazzilli que o CPC de 1973 estava adequado ao seu tempo, e sua grande dificuldade foi lidar com os “conflitos massificados supervenientes, que tomaram proporções inéditas ante a economia globalizada” (MAZILLI, s/d, p. 6). Já o CPC de 2015 nas palavras de Picoli:

O Código de Processo Civil de 2015, doutro lado, pouco se adequa ao tempo presente. Sua edificação se deu nos mesmos fundamentos das legislações anteriores, baseando-se estritamente na forma individual para a tutela dos direitos, cuja eficiência, do ponto de vista histórico, é extremamente questionável. (PICOLI, 2018, p. 24)

Seguindo esse raciocínio, infere-se que o CPC, mesmo recente, não se adequou às diversas formas processuais existentes, ainda está limitado a tutelar as chamadas relações jurídicas tradicionais, marcadas pelo individualismo e patrimonialismo, tendo em vista que seus instrumentos são aplicados de forma genérica, sem que haja uma adequação ao caso concreto. É uma forma engessada que limita principalmente o papel do Judiciário na efetivação de direitos sociais. Os litígios coletivos são tratados como litígios individuais, e os litígios complexos não foram amparados por esse Código, desgastando a capacidade da jurisdição, para concretizar valores que o Estado Democrático de Direito visa proteger.

3 DECISÕES DE NATUREZA ESTRUTURAL COMO CAMINHO PARA ENFRENTAR INSUFICIÊNCIAS VERIFICADAS NO CPC

Após expor acerca das relações preferencialmente tuteladas pelo CPC de 2015, este capítulo dedica-se a tratar das decisões de natureza estrutural como forma de suprir algumas das insuficiências averiguadas no capítulo anterior, em busca de uma solução mais efetiva para os litígios complexos, por meio de uma tutela específica do ordenamento jurídico processual civil brasileiro sobre esses litígios.

3.1 CASO BROWN V. BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA DE 1954

Inicia-se o estudo das denominadas decisões estruturais a partir do seu marco histórico: o julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*. Esse caso foi julgado nos Estados Unidos em 1954, em um contexto social fruto de uma “cultura escravagista” (JOBIM, 2017, p. 564), na qual o próprio ordenamento jurídico separava as pessoas brancas das negras, e a Corte Suprema norte-americana teve de superar os precedentes, para implementar valores culturais que já estavam albergados na sua constituição (PINTO, 2018, p. 56), mas ainda não eram efetivados. Dessa forma, para que fosse possível efetivar o julgamento desse caso, a referida Corte trouxe as chamadas *Structural reform*⁵, que foi traduzida, no Brasil, por Jobim como “medidas estruturantes” (JOBIM, 2017, p. 565).

3.1.1 Casos antecedentes

⁵ Termo extraído de: FISS, Owen M. Two models of adjudication. In: DIDIER Jr, Fredie. JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Teoria geral do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2007. p. 781. “On a bright morning in 1954, the Supreme Court of the United States handed down this decision *Brown v. Board of Education*. As a purely technical matter, the Court ruled unconstitutional the system by which students were assigned to school on a racially segregated basis. More fundamentally, it compelled the liquidation of a racial caste system that scared the United States for over two centuries and it place the federal judiciary at the helm of this reconstructive endeavor. What emerged was a new form of adjudication – what I have called structural reform”.

Para compreender a importância da decisão proferida no julgamento do caso *Brown v. Board of Education*, é necessário entender como a Corte norte-americana julgava casos que envolviam questões raciais parecidos com esse.

O primeiro caso relevante é *Dred Scott v. Sandford* (1857). Dred Scott era um escravo que trabalhava para a família de Sandford, mas também trabalhava em outros locais, nos quais a escravidão era proibida. Dessa forma, *Dred Scott* vivia entre duas realidades opostas: era escravo em uma cidade, e cidadão livre na outra. Diante disso, buscou o Judiciário, para ser considerado cidadão livre nas duas cidades. Primeiramente, foi vitorioso em uma Corte de Missouri, entretanto a decisão foi cassada pela Corte Estadual, e, com essa mudança, foi interposto recurso para a Suprema Corte dos Estados Unidos. Todavia, ao chegar nessa, seu direito a um julgamento foi negado, pois nem sequer foi considerado cidadão (JOBIM, 2017, p. 568-569).

Outro caso é *Plessy v. Ferguson* (1896), no qual Homer Plessy, jovem de vinte anos e negro, que ingressou em um vagão exclusivo para brancos de propósito, para ver até aonde ia o alcance da constitucionalidade da Lei da Louisiana (*Louisiana's Separate Car Act*), que consistia em disponibilizar os mesmos tipos de assentos para brancos e negros, porém em alas separadas. *Plessy* foi preso, ao se recusar a trocar de vagão. O caso foi julgado em 1896 pela Corte Superior norte-americana, e a lei foi reconhecida como constitucional, durou ainda 58 anos e se expandiu para outros setores sociais (JOBIM, 2017, p. 570-571). A forma como foram julgados ambos os casos demonstra o cenário segregacionista, em que se encontrava a sociedade estadunidense, refletindo diretamente na forma como o Judiciário decidia as demandas.

3.1.2 Caso Brown v. Board of Education

Por meio desses dois casos, torna-se possível compreender a importância da análise do caso *Brown v. Board of Education*, pois representa o início de uma superação de precedentes e a implantação de novos paradigmas de julgamentos, capazes de modificar o funcionamento de várias instituições, a fim de concretizar direitos já previstos no ordenamento jurídico. Pinto aduz sobre a importância desse caso:

Apesar da discussão em torno desse vibrante caso, em 17 de maio de 1954 a Suprema Corte norte-americana o julgou e por ele ficou estabelecido que a

política pública segregacionista praticada pelo Estado de Kansas era inconstitucional, em franca violação a 14^o Emenda Constitucional americana. Foi superado aí o precedente de *Plessy v. Ferguson* de 1896 sob a argumentação de que esta política pública escolar deveria ser julgada de acordo com a conjuntura cultural existente na década de 50 do século passado e não à época do século XIX, quando a educação dos negros era basicamente inexistente (PINTO, 2018, p. 60).

Dessa forma, a relevância desse caso para o trabalho se dá pelo fato de que esse foi o primeiro julgado no contexto estadunidense responsável por efetivar direitos sociais já previstos na 14^o Emenda Constitucional⁶, mas que não eram garantidos na prática, e essa garantia se deu por meio da atuação do Judiciário. Em suma, esse caso consiste na história de *Linda Brown, garota negra*, que andava seis quarteirões para chegar até a parada de ônibus e de lá pegava o que lhe levava para sua escola, que era apenas de negros (no município de Topeka). Todavia, *Linda* morava apenas à sete quadras de outra escola, na qual só podiam estudar crianças brancas (PINTO, 2018, p. 57). A história de Linda é apenas um dos diversos casos de crianças negras que eram impedidas de estudar perto de casa, por conta da política segregacionista.

O processo foi proposto por 13 (treze) pais de crianças na mesma situação de *Linda* contra o distrito estudantil de Topeka, Estado de Kansas, objetivando a reversão da política de segregação racial, a qual se baseava em uma lei que determinava que as matrículas dos alunos nas escolas poderiam ser realizadas conforme sua raça, ocasionando a distinção entre escolas para negros e escolas para brancos (PINTO, 2018, p. 57). Os pais alegavam que a qualidade das escolas dos brancos era superior, e os distritos escolares queriam a aplicação do precedente *Plessy v. Ferguson* e alegavam que educação não poderia ser um assunto tratado pelo Judiciário, por ser assunto exclusivamente estatal.

O julgamento ocorreu em 1954, e a Corte Superior dos Estados Unidos assegurou o direito das crianças negras frequentarem escolas exclusivas para brancos.

⁶ Redação da 14^o Emenda constitucional: Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas a sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde tiver residência, Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis; acesso em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>, no dia: 21 jul. 2019.

Esse resultado ocorreu após a interpretação da 14^o Emenda Constitucional que assegurava a igualdade, superando, então, mais de 50 anos depois, o precedente do caso *Plessy v. Fergusson*, e encerrou a doutrina até então vigente do *separate but equal* (JOBIM, 2017, p. 570-571). Houve um rompimento com o passado e o início de uma nova cultura de julgamento, mais ativista.

3.1.3 A implementação dos efeitos da decisão e medidas estruturantes

Essa decisão gerou alguns efeitos na sociedade estadunidense, de maneira que, após tantos anos de uma estrutura educacional segregacionista consolidada, não bastou apenas a decisão declaratória de inconstitucionalidade da Lei Louisiana, pois, diante dessa, surgiu um problema: como seria a efetivação da sentença, para que fosse possível readequar o sistema existente à época? (PICOLI, 2018, p. 54).

Assim surgiram impasses, pois iniciava-se um novo processo de transformação social no qual caberia ao Judiciário “reconstruir” o sistema de educação (PINTO, 2018, p. 65). Seriam precisos investimentos públicos, para concretizar a decisão, e, diante desses impasses, a Suprema Corte dos Estados Unidos reexaminou o caso e deu origem ao que se chama de *Brown v. Board of Education II*, decisão proferida em 1955, ante a dificuldade de implementação da primeira decisão. Dessa forma, a segunda decisão foi basicamente um plano de metas, para que gradativamente fossem tomadas medidas efetivas de promoção do direito de igualdade (PINTO, 2018, p. 65).

Para Fiss, essa decisão deu início a uma nova forma de adjudicação, originando a chamada reforma estrutural ou medidas estruturantes (FISS, 2007, p. 761). Segundo Bauermann, o caso *Brown v. Board of Education* é o “*leading case*”⁷ das ações estruturais:

Todo esse movimento teve início com o julgamento do caso *Brown v. Board of Education*, *leading case* das chamadas ‘ações estruturais’, cujo estado se faz necessário aqui em decorrência de sua grande repercussão, sobretudo, nas seguintes áreas: i) na forma de julgar dos tribunais americanos; ii) na alteração de paradigmas da sociedade como um todo; iii) na aplicação de meios executórios inovadores para dar cumprimento a valores garantidos

⁷ Guido Fernando Silva Soares em sua obra *Common Law: Introdução ao Direito dos EUA* (1^a ed., 2^a tir., RT, 1999, 40-42p.) ensina que o *leading case* é “uma decisão que tenha constituído em regra importante, em torno da qual outras gravitam” que “cria o precedente, com força obrigatória para casos futuros”.

constitucionalmente, mas não cumpridos tanto pelos governantes em geral como pela própria população, inaugurando a época de vasta utilização dos auxiliares do juízo e, por consequência, da intervenção judicial, especialmente no campo da elaboração de políticas públicas e de reestruturação de instituições públicas (BAUERMANN, 2012, p. 54).

Nesse sentido, além da importância social desse caso, no que tange à questão étnica, ele foi responsável por “confrontar” o sistema tradicional processual, pois, para que essa decisão fosse responsável por surtir efeitos na sociedade, foi necessário rever as concepções consolidadas acerca do processo.

Das lições possíveis de se retirar desse caso, Picoli (2018, p. 55-56) ressalta seis, que seriam: que a relação de parte nos litígios complexos não é bilateral ou rígida, é instável, na qual vários agentes podem ser afetados com uma decisão estruturante; a tutela adequada para um caso complexo como esse não pode ser pontual e retrospectiva, ao contrário, perdura por muito tempo; o objeto não pode se limitar a simples violação do direito, mas sim a uma solução efetiva do que causou aquela; o julgador deve ser proativo, tendo em vista que não se trata de uma demanda patrimonial e individualista, na qual o direito subjetivo está nas mãos de pessoas determinadas, e sim de valores fundamentais que pertencem a toda sociedade; a decisão assume um encargo muito grande, devendo ser “realizada com a devida prudência visando a exequibilidade da operação constitucional”; e, por fim, a forma coletiva é a mais adequada para tutelar litígios complexos.

Dessa forma, diante de um caso tão complexo, o papel do Judiciário fez-se fundamental, pois julgou em conformidade com os valores constitucionais, entretanto, eram valores ainda não recepcionados pela sociedade e, diante disso, buscou formas, para que essa decisão fosse recepcionada e respeitada, “fugindo” de um processo tradicional para o que se chama de processo estrutural, capaz de implementar políticas públicas que modifiquem instituições, sejam públicas ou privadas. As decisões estruturais seriam, portanto, uma forma encontrada de buscar concretizar direitos constitucionais.

3.2 AS DECISÕES ESTRUTURAIS

Diante do que já foi exposto, percebe-se que as decisões estruturais visam além da resolução do caso concreto, são capazes de implementar mudanças profundas em

uma estrutura social, ainda que esta já esteja consolidada na sociedade. E, por conseguirem alcançar essas mudanças, podem ser eficazes na resolução das demandas complexas, que são tuteladas de formas insuficientes pelo CPC, seriam, portanto, uma forma alternativa de enfrentar esta insuficiência.

3.2.1 Noções introdutórias

Inicialmente, cumpre destacar que o termo “decisão estrutural” está relacionado a decisões que impõem medidas a serem tomadas. Não há, portanto, um grupo fechado definidor desse tipo de decisão (SARLET, 2017, p. 225), podendo verificá-la em tipos diferentes de pronunciamentos do juízo. Por esse motivo, o presente trabalho escolhe o termo “decisão” de forma a incluir todos os pronunciamentos de carga decisória do juiz relacionados ao caso, e não apenas as decisões interlocutórias.

Ademais, o vocábulo “decisão estrutural” está diretamente relacionado a outros, tais quais: medidas estruturantes, processo estrutural, litígios estruturais, mas se referem a institutos diferentes. Primeiramente surge o litígio denominado estrutural, que é a própria relação jurídica entre partes, a qual advém das relações jurídicas complexas⁸. Ao buscar a tutela jurisdicional por meio do direito de ação, o processo é o instrumento dado para esse exercício; se estiver diante de um litígio estrutural, a nomenclatura desse processo é de “processo estrutural”. E, no curso dessa forma de processo, o juiz tomará decisões, chamadas de decisões estruturais, nas quais impõe-se medidas a serem cumpridas: as medidas estruturantes.

Assim, a expressão “decisão estrutural”, como já foi mencionado, é uma tradução das chamadas *structural injunctions* nascidas nos Estados Unidos, e assim foram chamadas, pois, para que os Tribunais pudessem dar-lhes o efetivo cumprimento, era “necessária supervisão nas práticas e políticas adotadas pelas instituições que estão sob intervenção judicial” (BAUERMAN, 2017, p. 280). São decisões que alteram a forma tradicional de comando judicial, por não terem como foco uma situação pretérita nem estarem limitadas à vontade das partes. São decisões que “acabam por dar ao juiz o papel de legislador e executor, já que ele passa a desenvolver e supervisionar políticas

⁸ Esse conceito já foi explanado na seção 2.3 do Capítulo anterior.

públicas” (BAUERMAN, 2017, p. 285). São capazes de transformar uma realidade social vigente. Para Fiss, a noção de decisão estrutural se baseia em:

Na noção de que a qualidade da vida social dos cidadãos é afetada diretamente pela operação das organizações de larga escala, e não apenas pelas ações individuais daqueles que atuam sob ou dentro dessas. Também partem da crença de que os valores constitucionais não podem ser plenamente assegurados sem que se realizem mudanças básicas na própria estrutura dessas organizações. Assim, os processos estruturais são aqueles em que um juiz, confrontando a burocracia do Estado com os valores constitucionais, determina a reestruturação da organização no sentido de eliminar a ameaça a esses valores decorrente das atitudes da instituição, sendo a *injunction* o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas (FISS, 1979, s/p)⁹

Já para Didier Jr, a decisão estrutural busca uma “reforma estrutural em um ente, organização, ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”. Ele parte da premissa de que é preciso uma reconstrução de instituições burocráticas, tendo em vista que essas representam uma lesão para a “efetividade das normas constitucionais” (DIDIER Jr, 2017, p. 255).

Diante dessas considerações, o contexto que as decisões estruturais emergem no cenário brasileiro é o da existência de excessiva burocracia no Poder Público e do descompromisso desse em efetivar e garantir direitos mínimos à sociedade, posto que a violação de direitos mínimos não é algo individual, mas sim uma lesão a toda coletividade, e, quando esse tipo de lesão chega ao Judiciário, torna-se necessário adequar o direito existente ao caso concreto.

Quanto ao contexto no direito brasileiro, Pinto (2018, p. 49) aduz que as decisões estruturais surgem em um contexto de necessidade de desenvolvimento do Direito Constitucional, de forma a garantir valores constitucionais na prática, e, para isso, é necessário fazer mudanças básicas na estrutura das instituições. Seriam, portanto,

⁹ Tradução retirada de BAUERMAN, Desirê. **Structural Injunctions no Direito norte-americano**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 284). No original: “structural reform is premised on the notion that the quality of our social life is affected in important ways by the operation of large-scale organizations, not just by individuals acting either beyond or within these organizations. It is also premised on the belief that our constitutional values cannot be fully secured without effectuating basic changes in the structures of these organizations. The structural suit is one in which a judge, confronting a state bureaucracy over values of constitutional dimension, undertakes to restructure the organization to eliminate a threat to those values posed by the present institutional arrangements. The injunction is the means by which these reconstructive directives are transmitted”. (FISS, Owen. **The forms of Justice**. Harvard Law Review, n. 93, Nov. 1979).

decisões que, ao confrontarem valores constitucionais e a burocracia existente, optem pela reestruturação da organização, com o fim de eliminar as causas do que tem ocasionado lesão aos direitos constitucionais garantidos a toda sociedade. Para esse autor (PINTO, 2018, p. 51), “o juiz passa a ter um papel mais ativo” e “a decisão estrutural tem uma única e sólida pretensão que é a de colocar na prática uma Constituição de fato”.

Nesse sentido, compreende-se que as decisões estruturais encontram-se no esteio de efetivação da Constituição, por meio de um processo que será instruído por um juiz, que é responsável por encontrar a melhor forma de “solucionar” aquele litígio. Entretanto, por se tratar de valores da sociedade, com repercussão em esferas de diferentes grupos sociais, essa “solução” se torna bem mais complexa.

3.2.2 Conceito de decisão estrutural

Para tratar do conceito de decisão estrutural, adotamos a abordagem feita por Picolli (2018, p. 111) que se debruça sobre dois vieses: quanto aos objetivos, que seria o conceito teleológico e quanto as suas características, que seria o conceito morfológico. Os objetivos estariam relacionados a reconstruir “estruturas sociais complexas” como a reestruturação de burocracias existentes na esfera Estatal, ou o controle de políticas públicas, “o fazer-cessar de estados de coisas inconstitucionais, dar visibilidade a grupos sociais menos favorecidos, dentre outros” (PICOLI, 2018, p. 57). Arenhart, ao tratar desses objetivos, aduz:

O fundamental, em relação às decisões estruturais, é perceber que elas foram pensadas para lidar com o caráter burocrático do Estado atual e de várias instituições típicas da sociedade moderna. Ela se volta a proteger os direitos fundamentais diante dos desafios postos por essa burocratização das relações públicas e privadas. Por isso, seu papel não é apenas o de eliminar uma determinada conduta ilícita, impondo um fazer ou uma abstenção. Ao contrário, sua finalidade se dirige exatamente à reestruturação dessa relação burocrática, de modo a alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam. Por isso, são /medidas de longo prazo, que exigem muito mais do que uma simples decisão do Estado (ARENHART, 2013, p. 14).

Portanto, diante desse posicionamento, é possível concluir que, quanto aos objetivos, as decisões estruturais estão relacionadas a atenuar a burocracia presente nas instituições, visando garantir, de forma mais efetiva, direitos sociais.

Já quanto às características, as decisões estruturais estão relacionadas à superação daquelas presentes no modelo processual tradicional¹⁰. Picoli (2018, p. 61) elenca as seguintes: “estrutura policêntrica de partes; preocupação prospectiva da tutela; objeto do processo construído pelas partes e pelo juiz; participação contínua da Corte no processo de desenvolvimento e implementação da medida”¹¹. Dessa maneira, para que seja definido o conceito segundo sua morfologia, é preciso superar as características do processo tradicional.

A estrutura policêntrica está relacionada com o alcance de vários grupos distintos que implicam em vários interesses distintos também. A preocupação prospectiva seria a busca por “solucionar” as demandas atuais, sem se esgotar nessas, visando prováveis demandas que se originem do mesmo objeto. O objeto construído pelas partes e pelo juiz implicaria em uma atuação mais ativa do juiz no processo, atenuando o princípio da demanda. E a participação da Corte no processo de desenvolvimento da medida ocorre como forma de fiscalizar e de determinar instrumentos de efetivação das decisões proferidas.

Além dessas, outras características são essenciais para definir a decisão estrutural. Uma delas é exposta por Arenhart (2013, p. 13), que seria a correlação das decisões estruturais com os “provimentos em cascata”, ou seja, essas decisões vão existindo, à medida que os problemas surgem. Geralmente vai ser o caso de serem proferidas diversas decisões. Seria uma implementação gradual das medidas

¹⁰ Abordadas na seção 2.1 do Capítulo anterior. São elas: a bipolarização; a preocupação retrospectiva; a interdependência entre direito e remédio; a atuação episódica; o controle das partes sobre o processo.

¹¹ Todas essas características foram retiradas da obra de Abram Chayes (CHAYES, Abram. *The role of the judge in public law litigation*. Harvard Law Review, vol. 89, n. 7, 1976, p. 1302). No original: “The public law litigation model portrayed in this paper reverses many of the crucial characteristics and assumptions of the traditional concept of adjudication: (1) The scope of the lawsuit is not exogenously given but is shaped primarily by the court and parties; (2) The party structure is not rigidly bilateral but sprawling and amorphous; (3) The fact inquiry is not historical and adjudicative but predictive and legislative; (4) Relief is not conceived as compensation for past wrong in a form logically derived from the substantive liability and confined in its impact to the immediate parties; instead, it is forward looking, fashioned ad hoc on flexible and broadly remedial lines, often having important consequences for many persons including absentees; (5) The remedy is not imposed but negotiated; (6) The decree does not terminate judicial involvement in the affair; its administration requires the continuing participation of the court; (7) The judge is not passive, his function limited to analysis and statement of governing legal rules; he is active, with responsibility not only for credible fact evaluation but for organizing and shaping the litigation to ensure a just and viable outcome; (8) The subject matter of the lawsuit is not a dispute between private individuals about private rights, but a grievance about the operation of a public policy”

estruturantes. Isso implicaria a necessidade de “constante fiscalização e acompanhamento do cumprimento das linhas gerais estabelecidas pelo Poder Judiciário”. Haveria uma amplitude na fase de execução. O autor afirma:

Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principlológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto (ARENHART, 2013, p. 38).

Foram essas as características principais referentes às decisões estruturais verificadas pelo trabalho e, ante a apresentação dos vieses e das noções introdutórias sobre o tema, concebe-se que a decisão estrutural é aquela proferida em casos complexos as quais diferem das decisões proferidas em litígios tradicionais, pois requerem uma postura mais ativa do juiz, por se tratar de valores constitucionais a serem efetivados, capazes de interferir em várias parcelas da sociedade e, por decorrência dessa interferência, são passíveis de reestruturar instituições consolidadas, a fim de amenizar a burocracia e a rigidez encontrada.

O presente trabalho dedica-se a analisar a rigidez processual encontrada no CPC de 2015. Todavia, vale ressaltar que a supracitada “rigidez” é presente em várias instituições, sejam elas públicas ou privadas, na própria esfera de requerimentos administrativos e, até mesmo, a rigidez dos outros diplomas legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro, seja na da esfera cível, criminal, trabalhista, entre outras.

3.3 A POSSIBILIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DAS DECISÕES ESTRUTURAIS NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

Diante das críticas tecidas sob o modelo de adjudicação tradicional de conflitos do CPC de 2015 e como esse não enquadra às múltiplas formas de litígios existentes, principalmente após a Constituição Federal de 1988 que garantiu diversos direitos fundamentais, os quais precisam ser efetivados, considera-se as decisões estruturais como meios prováveis e eficazes de alternativa a esse modelo. Entretanto, é preciso

verificar se o Código possibilita esse posicionamento. Ou seja, buscar-se-á a possibilidade de enquadrar as decisões estruturais no CPC de 2015.

Para tanto, inicialmente é preciso reconhecer que o Direito Processual Civil não está “imune” a toda transformação social e consequentemente jurídica que ocorreu, principalmente a partir da segunda metade do século XX. A metodologia jurídica foi sendo modificada sensivelmente. Um exemplo dessa modificação está na própria hermenêutica jurídica, na qual a função jurisdicional passa a ser vista como uma função essencial ao desenvolvimento do Direito, “a partir do reconhecimento do papel criativo e normativo da atividade jurisdicional” (DIDIER Jr, 2010, p. 118).

Nesse sentido, o advento do CPC se dá em uma fase de reinstitucionalização e de redemocratização, promovida pelo Direito Constitucional contemporâneo (PINTO, 2018, p. 44) e associado à uma ideia de normatividade mais aberta e indeterminada. Esse contexto é marcado por uma busca pela adequação da solução ao caso concreto, de forma a torná-la mais efetiva, para isso, seria possível “fugir” de modelos preestabelecidos e previamente pensados, caso fosse preciso (BARROSO, 2018, p. 36).

Isso é visto na própria Exposição de Motivos do CPC de 2015, na qual ressalta a ideia de uma busca por reconhecimento e realização dos direitos violados, em consonância com o que garante a Constituição Federal de um Estado Democrático de Direito. Além disso, os trabalhos da Comissão responsável por redigir o Novo Código deveriam se pautar principalmente em cinco objetivos, são eles:

estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal; 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa; 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal; 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e, 5) finalmente, sendo talvez este último objetivo parcialmente alcançado pela realização daqueles mencionados antes, imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão (CPC,2015).

Nesse diapasão, é evidente que a Lei N. 13.105 de 2015 nasce com uma preocupação em garantir direitos fundamentais, em concretizar valores constitucionais, adequando-se a cada demanda. Todavia, mesmo com esse viés social, já verificamos na seção anterior que o CPC é insuficiente na tutela das relações jurídicas complexas. E, a partir dessas inconsistências, questiona-se: é possível aplicar as decisões estruturais na

realidade jurídica brasileira por meio do CPC de 2015, de forma a suprir algumas das suas insuficiências instrumentais e garantir a efetiva tutela de direitos constitucionais?

Para Bauermann (2012, p. 23), é plenamente possível a aplicação de tutelas atípicas para o alcance da tutela efetiva, desde que respeitando os ditames da legislação processual vigente. No mesmo sentido, Pinto (2018, p. 45) entende ser plenamente aplicável à realidade brasileira a decisão estrutural. E são com esses entendimentos que o presente trabalho corrobora. Passa-se, então, à análise das possibilidades concretas de implementação das decisões estruturais no ordenamento brasileiro por meio do Código de Processo Civil de 2015.

3.3.1 Cláusulas gerais presentes no Código de Processo Civil de 2015 capazes de viabilizar a implementação das decisões estrutural

As cláusulas gerais não são normas que impõem uma certa conduta a ser tomada, elas definem valores hermenêuticos, são utilizadas como “ponto de referência interpretativo”, ou seja, abrem margem para interpretação e oferecem critérios e limites, para que as outras disposições normativas sejam aplicadas (TEPEDINO, 2002, p. 19). De acordo com Didier Jr:

Há situações em que a indeterminação do texto normativo é ainda maior. Cláusula geral é uma espécie de texto normativo, cujo antecedente (hipótese fática) é composto por termos vagos e o 42consequente (efeito jurídico) é indeterminado. Há, portanto, uma indeterminação legislativa em ambos os extremos da estrutura lógica normativa. Devido processo legal, função social do contrato, função social da propriedade, boa-fé etc. são exemplos de cláusulas gerais. (DIDIER JR, 2010, s/p)

Costa também define as cláusulas gerais:

Considerada do ponto de vista da técnica legislativa, a cláusula geral constitui, portanto, uma disposição normativa que utiliza, no seu enunciado, uma linguagem de tessitura intencionalmente ‘aberta’, ‘fluida’ ou ‘vaga’, caracterizando-se pela ampla extensão do seu campo semântico, a qual é dirigida ao juiz de modo a conferir-lhe um mandato (ou competência) para que, à vista do caso concreto, crie, complemente ou desenvolva normas jurídicas, mediante o reenvio para elementos cuja a concretização pode estar fora do sistema; estes elementos, contudo, fundamentarão a decisão, motivo pelo qual, reiterados no tempo os fundamentos da decisão, será viabilizada a ressystematização destes elementos originariamente extra-sistemáticos no interior do ordenamento jurídico (COSTA, 1999, p.303).

Dessa forma, cláusulas gerais estão relacionadas a ideia de maior mobilidade conferida pelo legislador, de forma que haja espaço para a interpretação, seriam “poros” na norma, os quais o Direito irá se comunicar com “a realidade social” (PINTO, 2018, p. 80). Essa interpretação ocorrerá a partir do caso em concreto, de forma a adaptar-se melhor às possibilidades existentes, ademais, não se prevê uma consequência jurídica em caso de seu descumprimento.

Para Pinto (2018, p. 82), “as cláusulas gerais processuais configuram um importante instrumento de reação contra as práticas autoritárias efetuadas pelo positivismo”, elas permitem ao operador do direito um “maior questionamento a respeito do conteúdo substancial das normas veiculadoras de direitos fundamentais sociais tendo por objeto maior a busca da sua real implementação”. Por conseguinte, a partir dessas cláusulas, torna-se possível encontrar espaço para as decisões estruturais no CPC.

No CPC de 2015, o legislador inseriu várias cláusulas gerais processuais relacionadas tanto aos direitos coletivos quanto aos privados. As principais para os fins previstos do presente trabalho são: a boa-fé processual prevista no art. 5º, a cooperação no art. 6º e a promoção da dignidade da pessoa humana que consta no art. 8º.

A cláusula da boa-fé pode ser interpretada como uma eficiente forma de combate ao “formalismo exacerbado em favorecimento de um formalismo valorativo e mais democrático” (PINTO, 2018, p. 83). Por ser direcionada a comportamentos éticos desejados dos direitos processuais, é uma norma de conduta que pode ser verificada em uma diversidade de situações. Há doutrinadores, inclusive, que interpretam a boa-fé processual como concretização da proteção constitucional a dignidade humana (ROSENVALD, 2005, p. 186), por ser destinada a todos que participam do processo, ou seja, veda que o juiz crie dolosamente posições processuais e, da mesma forma, limita-o, proibindo abusos processuais.

Assim, a partir do princípio da boa-fé, pode-se exigir que os magistrados utilizem todos os meios processuais legalmente previstos, para que a demanda seja efetivamente solucionada. Portanto, havendo “espaço” processual e se enquadrando nas hipóteses prováveis, poderia o magistrado aplicar medidas estruturantes em busca de uma “solução” eficaz para os litígios complexos, e as outras partes do processo não poderiam

criar embaraços no cumprimento dessas medidas, pois seriam essas as mais “justas” para aquele caso determinado.

O art. 6º prevê a cooperação no processo: “todos os sujeitos devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (CPC/2015). Interpretando, é possível retirar que deve haver uma atuação das partes em busca da efetividade do processo e da justiça. Os termos “justa” e “efetiva” são conceitos que podem ser relativizados a depender de cada situação.

Dessa forma, em apertada síntese, a “justiça” pode ser alcançada em um processo, caso seja deferido o pedido de dano material, o autor fica satisfeito, e o réu, insatisfeito. Entretanto, a “justiça” pode ser alcançada em um processo complexo com medidas a longo prazo, as quais imponham condutas continuadas de diversos tipos de instituições, além do auxílio de outros profissionais. Em um caso ou no outro, os processos devem ser “justos” e “efetivos”, e os meios empregados para alcançar isso devem ser os mais adequados possíveis às realidades processuais, pois não há como generalizar.

Outro aspecto do modelo cooperativo do processo, previsto no art. 6º do CPC, seria a extensão para a sociedade, quando se tratar de questões com grande repercussão social (WAMBIER, 2016, p. 62). Essa extensão pode ser por meio das audiências públicas ou pela presença do *amicus curiae*. O primeiro instituto não foi previsto no novo CPC, mas o segundo tem previsão no art. 138. E, como já foi tratado na seção anterior, essa participação da sociedade é essencial nos litígios complexos.

Na visão de Rodrigues e Varella (2017, p. 530), essa cooperação incorpora o modelo “comparticipativo” ao atual Código de Processo Civil, que é capaz de garantir um equilíbrio na atuação dos sujeitos processuais, para que não haja uma sobrecarga de responsabilidade, dessa maneira, os resultados do processo são alcançados por meio de todos os sujeitos do processo (autoridades judiciais e não judiciais, partes, terceiros interessados com o resultado e terceiros colaboradores), sendo essa atuação capaz de implementar medidas estruturantes.

Por fim, mas, sem esgotar todas as cláusulas gerais trazidas neste Código, o art. 8º tem a seguinte redação: “Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da

pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.”. Entende-se que esse artigo impõe um exercício jurisdicional mais ativo e, ao mesmo tempo, determina os limites dessa atividade. Nesse sentido, cabe ao juiz “promover” no processo a dignidade da pessoa humana, atendendo aos “fins sociais” e “às exigências do bem comum”. É difícil dimensionar a amplitude dessas expressões, principalmente no que tange aos processos complexos.

Diante do exposto, busca-se construir o seguinte raciocínio: apesar do CPC de 2015 ter como um dos seus objetivos “criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa” e ter em suas normas fundamentais expressões como “bem comum”, “fins sociais”, “dignidade da pessoa humana”, os instrumentos processuais disponibilizados ainda são marcados pela rigidez, derivada de um modelo tradicional de adjudicação (PINTO, 2018, p. 85). Nessa realidade, devem-se buscar “espaços” no CPC que sejam capazes de se adequar ao oferecimento de uma tutela efetiva de direitos materiais já presentes no ordenamento jurídico.

As cláusulas gerais podem ser consideradas como um “espaço” dado pelo CPC para que a interpretação do jurista seja a mais adequada possível ao caso concreto, de maneira que sua atuação seja voltada para efetivação dos direitos sociais, e, por meio dessas cláusulas, o presente trabalho considera as decisões estruturais como instrumentos possíveis de serem implementados no atual Processo Civil brasileiro, sendo uma alternativa para a concretização dos direitos fundamentais.

3.3.2 O art.139, IV do Código de Processo Civil

As cláusulas gerais, como foi dito, criam o espaço para interpretação, que pode ser mais “social”, caso o processo vise a uma concretização de políticas públicas, como seria o caso dos processos estruturais. A partir delas, consideram-se possíveis as medidas estruturantes no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, os autores Jobim (2016, p. 215-234) e Pinto (2018, p. 84-92) consideraram o art. 139, inciso IV do Código de Processo Civil como sendo a própria alocação das medidas estruturantes na referida legislação processual.

O trabalho não se situa no âmbito das previsões dos incisos I¹², II¹³, III¹⁴, V¹⁵, VI¹⁶, VII¹⁷, VIII¹⁸, IX¹⁹ e X²⁰, mas daquela que está alocada no inciso IV do artigo 139, que dispõe:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

(...)

IV- determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

(...)

Esse dispositivo já tinha parcial correspondência no antigo Código (artigo 461 do CPC de 1973²¹), assegurando meios atípicos de cumprimento de decisões. A novidade

¹² I - assegurar às partes igualdade de tratamento;

¹³ II - velar pela duração razoável do processo;

¹⁴ III - prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir postulações meramente protelatórias;

¹⁵ V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

¹⁶ VI - dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito;

¹⁷ VII - exercer o poder de polícia, requisitando, quando necessário, força policial, além da segurança interna dos fóruns e tribunais;

¹⁸ VIII - determinar, a qualquer tempo, o comparecimento pessoal das partes, para inquiri-las sobre os fatos da causa, hipótese em que não incidirá a pena de confesso;

¹⁹ IX - determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais;

²⁰ X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.

²¹ Redação original do art. 461 do CPC de 1973: Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º A obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§ 2º A indenização por perdas e danos dar-se-á sem prejuízo da multa (art. 287).

§ 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada.

§ 4º O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.

§ 6º O juiz poderá, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva.

se dá no que tange à utilização desses meios para as prestações pecuniárias, sendo que não houve mais qualquer tipo e diferenciação entre “as modalidades de obrigações executáveis” (PINTO, 2018, p. 90). Nesse sentido, o Enunciado nº 12 do Fórum Permanente de Processualistas Civis:

A aplicação das medidas atípicas sub-rogatórias e coercitivas é cabível em qualquer obrigação no cumprimento de sentença ou execução de título executivo extrajudicial. Essas medidas, contudo, serão aplicadas de forma subsidiárias às medidas tipificadas, com observação ao contraditório, ainda que diferido, e por meio de decisão à luz do art. 489, §1º, I e II.

Para Jobim (2016, p. 215-234), as palavras “indutivas”, “coercitivas”, “mandamentais” e “sub-rogatórias” estariam se referindo a, respectivamente, como a ordem de um juiz pode “induzir” a parte a cumprir algo; à efetividade de algum ato que só o Estado poderia executar; à ordem, ao cumprimento de um ato e à determinação, para que um terceiro arque com o que foi determinado, ou fiscalize o cumprimento da medida. Dessa forma, amplia-se a responsabilidade da decisão proferida, vai-se além de apenas “declarar” algo, abre-se espaço para a interpretação no sentido de implantar técnicas de cumprimento e de execução de decisões judiciais diversas das que rigorosamente eram usadas. Segundo esse autor:

Enfim, pode-se afirmar que o art.139, inc. IV, da Lei 13.105 de 2015, é uma nova norma pela qual se possibilitará ao órgão julgador estar mais envolvido na reconstrução das instituições públicas e na efetivação adequada de direitos. Através dela o juiz, com os seus olhos voltados para o futuro, terá mais ferramentas para o enfrentamento da burocracia estatal, de modo a construir uma decisão em conjunto com os demais órgãos estatais, ao extrair do texto constitucional seus mais profundos valores para um melhor funcionamento das instituições num contexto que se quer mais democrático (JOBIM, 2018, p. 92).

A partir das considerações feitas, compreende-se que as decisões estruturantes estão relacionadas com a implantação e com a concretização de direitos fundamentais garantidos pela Constituição. O CPC deve ser um instrumento de efetivação dessa garantia. Por conseguinte, o seu art. 139, IV, ao recepcionar meios atípicos de cumprimento das decisões judiciais, sem diferenciar as modalidades de obrigações executáveis, garante a possibilidade de medidas estruturantes, tendo em vista que essas são também uma forma de cumprimento de decisão, as quais estão em consonância com os objetivos que a Lei N. 13.105 de 2015 se propôs a atingir.

3.4 DECISÕES ESTRUTURAIS COMO MEIO ADEQUADO PARA EFETIVAR DIREITOS FUNDAMENTAIS NOS LITÍGIOS COMPLEXOS: É POSSÍVEL IMPLEMENTÁ-LAS, SEM FERIR OUTRAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS?

Após tudo que foi exposto até então, espera-se que a exposição sobre a inadequação do modelo processual tradicional para solução de litígios complexos tenha sido clara, tendo em vista todas as especificidades atinentes a esses, já foram explanadas. Ademais, o CPC, apesar de ser tão recente, não incorporou expressamente instrumentos adequados e específicos para a tutelas dessa forma de litígio, entretanto trouxe cláusulas que dão espaço para uma interpretação mais garantista, e, a partir delas, torna-se possível a utilização de meios atípicos de cumprimento das decisões judiciais.

Diante dessa possibilidade, o presente trabalho considera as decisões estruturais como o meio mais efetivo para a tutela de relações jurídicas complexas, pois, além de todas as características já abordadas nas subseções acima, que as divergem do modelo bipolarizado e patrimonialista, um dos seus aspectos mais relevantes para as conclusões pretendidas é a possibilidade de implementação de direitos fundamentais por meio delas.

No próximo capítulo, será possível demonstrar, na prática, o grande número de direitos fundamentais que podem ser violados em uma só ação que chega para o Judiciário. E, quando isso acontece, cabe a esse Poder ser o vetor de implementação dos direitos mínimos inerentes ao ser humano, garantidos pela Constituição Federal. E, por meio das decisões estruturais, encontra-se uma maneira de garantir esses direitos.

Para Pinto (2018, p. 142- 144), essa preocupação tornou-se mais evidente a partir do fenômeno da constitucionalização do direito²² no qual as normas constitucionais foram-se expandindo para todo o ordenamento jurídico, assim a Lei processual passa a

²² Nas palavras de Barroso (BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63) esse conceito se refere a: "(...) idéia de constitucionalização do direito aqui explorada está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico.³ Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares. Porém, mais original ainda: repercute, também, nas relações entre particulares. Veja-se como este processo, combinado com outras noções tradicionais, interfere com as esferas anteriormente referidas.", tal conceito é perfeitamente aplicável para o presente trabalho.

ser compreendida em acordo com a Constituição, ou seja, a partir da interpretação das normais processuais, escolhe-se a que mais garante a efetividade da Constituição, e o juiz, ao se deparar com o caso concreto, cria uma norma jurídica, que será redigida após o contato dessa autoridade com a realidade do caso, tendo em vista que é preciso dar “um sentido contemporâneo aos velhos modelos”. Nesse contexto, surge a necessidade de adaptar a Lei pura ao caso em um Estado Constitucional de Direito, exigindo-se uma atuação mais progressiva do Judiciário, diante do impacto social que pode causar uma decisão.

Quanto a essa atuação, Bedaque (1998, p. 14) expõe: “Institutos concebidos em conformidade com as necessidades do direito substancial. Isto é, a eficácia do sistema processual será medida em função da sua utilidade para o ordenamento jurídico material e para pacificação social”, por isso se torna tão importante a flexibilização do processo por meio de uma interpretação das cláusulas gerais, para que, ao solucionar casos complexos que envolvam direitos fundamentais, esses não deixem de ser respeitados por mero formalismo ou ausência de previsão expressa.

As decisões estruturantes inserem-se nessa necessidade de uma atuação judicial progressiva, em consonância com os avanços sociais, posto que não dá mais para estabelecer uma estrutura engessada, outrossim algo que possibilite a flexibilização processual, à medida que o caso concreto vai necessitando. Pinto aduz sobre o tema:

(...) as decisões estruturais configuram mecanismos mais adequados à realização fática dos direitos fundamentais sociais, pois, em virtude da multiplicidade significativa destes, combinados com a redefinição de parâmetros da função judicial e a criação de técnicas processuais mais adequadas para o trato de direitos da coletividade, não há nada que impeça sua dedução em juízo (PINTO, 2018, p. 162).

Por meio desse entendimento, torna-se claro que as decisões estruturais podem ter papel fundamental nessa efetivação de direitos, restando demonstrado sua importância. Todavia, apesar desse viés, há algumas preocupações que devem ser levadas em consideração, no que tange à forma de implementação das decisões estruturais. É preciso, primeiramente, compreender que as decisões estruturais não substituem os litígios individuais e as decisões proferidas neles, havendo a necessidade de complementação entre essas, pois as decisões convencionais “continuam efetivas em

muitos casos” (SALERT, 2017, p. 228). Ou seja, elas não são autossuficientes, e “completas”, ao ponto de eliminar as outras.

Além disso, outro aspecto seria o relativo à grandiosidade das decisões estruturais, que carecem de efetiva implantação, podendo gerar repercussões nos outros Poderes. Entretanto, um dos princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro é a separação dos poderes (SALERT, 2017, p. 228). Seria esse princípio um impedimento para a implementação desse tipo de decisão? As decisões de natureza estrutural violam outros direitos constitucionais?

Entende-se que não, apesar das decisões estruturais terem relação direta com um ativismo judicial²³, gerando receio de uma possível sobreposição do Poder Judiciário diante dos outros, violando assim, outros direitos. Esse ativismo no âmbito dos litígios complexos não deve ser relacionado a uma atividade política e arbitrária, mas ao exercício de uma “função social” do direito, a qual seria a de garantir direitos previstos, não se tratando de uma ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Para Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2017, p. 364), o que difere os Poderes seria a forma como exercem sua legitimidade. O Executivo e o Legislativo seriam por meio da representação popular, e o Judiciário, por meio da Constituição e das Leis. E a função de garantir direitos é diferente da função política, pois atua “assegurando limites e vínculos que são decorrentes do modelo Constitucional garantista”. Dessa forma, o Judiciário deve atuar nas políticas públicas, de forma a suprir as omissões dos outros Poderes e garantir o que a Constituição prevê.

Nesse aspecto, as decisões estruturantes exigem uma postura mais ativa do Judiciário, que inclusive pode exigir uma participação dos outros Poderes, entretanto essa interferência não pode ser considerada como uma ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, pois estaria o Judiciário apenas cumprindo sua função e não

²³Explica-se, nas palavras de Barroso (BARROSOS, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5124286.pdf>. Acesso em: 30 jul. de 2019) “A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas”.

sendo inerte, quando se trata de ofensa a Direitos Fundamentais. Porém, o presente trabalho reconhece que é preciso cautela e uma forma mais delineada de como aplicar essas decisões na prática, para que não ocorram arbitrariedades, e as decisões estruturais não sejam aplicadas, sem alcançar seu objetivo, que seria a garantia de direitos fundamentais, por meio do caso concreto.

Nesse sentido, Bauermann (2017, p. 286-289) elenca que a principal dificuldade para efetivar as medidas estruturais seria conseguir fazer “uma ligação entre direitos inespecíficos e medidas específicas”. Para conseguir isso, a referida autora expõe alguns pontos que deveriam ser observados, para que haja essa efetivação. Segundo ela, primeiramente será preciso definir os limites do direito a ser garantido, para só depois ver como se dará cumprimento e como será a fora da norma a ser tomada; depois disso determinam-se as atividades a serem realizadas, a fim de cumprir o direito definido; realiza-se o desenvolvimento da medida executória, mas levando em consideração os objetivos do Legislador, ou seja, as providências a serem adotadas voltam-se para suprir as violações enxergadas; na sequência, é preciso calcular os custos das medidas a serem tomadas e fazer uma ponderação de interesses, para que os demais membros da sociedade não sejam prejudicados desproporcionalmente; por isso, deveria o juiz também considerar o desejo social, e isso só pode ser alcançado, se a população interessada for ouvida.

Diante do exposto, entende-se que as decisões estruturantes podem ser consideradas como um meio, para suprir as insuficiências do CPC de 2015, no que tange aos litígios complexos, pois se limita a tutelar os processos tradicionais. Essas decisões se propõem a efetivar direitos constitucionais violados, sendo de suma importância. Todavia, algumas dificuldades são encontradas na sua implementação, principalmente por se tratar de um tipo de processo diferente do que comumente é visto. A responsabilidade cai sobre o Juízo, que se torna o principal responsável na garantia dos direitos que estão sendo violados, e precisa agir de maneira diferente, ao identificar que está diante de um processo estrutural.

Diante disso, a próxima seção se destinará a trazer ao trabalho um exemplo de processo estrutural com todas as complexidades que lhe são peculiares, de maneira a

entender na prática como as decisões estruturais são um instrumento eficaz para a resolução de certas demandas levadas ao Poder Judiciário.

4. A COMPLEXIDADE VERIFICADA NO CASO “SAMARCO” E AS DECISÕES PROFERIDAS POR JUZ SINGULAR NA ACP 0023863-07.2016.4.01.3800

A partir do exposto nas seções anteriores, busca-se, com esta, demonstrar a complexidade existente em alguns litígios apreciados pelo Judiciário e como as decisões estruturais adequam-se à resolução desses casos. Entretanto, entende-se mais apropriado aos objetivos pretendidos com esse trabalho que essa demonstração seja feita com base em apenas um caso. Adota-se o caso “Samarco” em razão das várias implicações que traz à esfera jurídica, ao ser considerado como o maior²⁴ “desastre”²⁵ ambiental ocorrido, até então, no Brasil. Por consequência dessa proporção, diverge completamente das relações jurídicas tradicionais e se enquadra no conceito de litígio estrutural, como será demonstrado adiante.

4.1 O CASO “SAMARCO” E SEU CARÁTER DE LITÍGIO COMPLEXO

Antes de adentrar no caso Samarco especificamente, é preciso compreender que o próprio Direito Ambiental é marcado por uma complexidade, exigindo novos pensamento e novos aprendizados sobre ele. Segundo Leff (2010, p. 39-53), a complexidade ambiental se dá por diversos aspectos, são eles: por entrelaçar a ordem física, biológica, e cultural; por exigir um “diálogo dos saberes e uma hibridação entre ciências, tecnologias e saberes populares”; a correlação do ambiente como um “potencial produtivo”, devido a seu caráter econômico; por correlacionar saberes, estudos, teorias e concepções de tempos distintos, em diferentes fases da história; por envolver questões coletivas e uma construção social, que envolve a formação de uma consciência ambiental; e, por fim, por envolver confluências de processos e de tempos.

²⁴ Mesmo após o desastre ambiental que ocorreu em Brumadinho no início do ano de 2019, o caso “Samarco” ainda é considerado como o maior desastre ambiental ocorrido no Brasil, pois, Brumadinho causou mais danos humanos, tendo em vista o grande número de pessoas mortas, mas o “Samarco” atingiu danos bem maiores no que tange a fauna, flora, a cultura, patrimônio histórico, entre outros aspectos.

²⁵ Coloca-se entre aspas, pois, há várias críticas acerca desse termo, tendo em vista que muitos autores consideram esse fato como “crime” ambiental. Inclusive, um dos livros usados como base para desenvolver esse tópico é intitulado como “Vozes e Silenciamentos em Mariana: crime ou desastre ambiental?” (CALDAS, Graças (organizadora). Vozes e Silenciamentos em Mariana: crime ou desastre ambiental. 2 ed. Campinas, SP: BCCL/UNICAMP;2017). Apesar das críticas existentes adotar-se-á ao longo do texto a concepção, para esse caso, de desastre ambiental, pois, não nos aprofundaremos nessa discussão;

Dessa forma, para entender a complexidade ambiental, é necessário romper com um pensamento simplificador, e construir um pensamento de diálogos entre tempos, grupos sociais, saberes, condições econômicas, políticas, históricas, culturais, entre outras (CARVALHO, 2010, p.116). Assim, o caso “Samarco” além da sua complexidade relativa ao Direito material, por envolver várias questões ambientais, é marcado pela complexidade processual dos litígios estruturais.

No que tange à complexidade processual, o litígio complexo²⁶ é marcado pela colisão de interesses sociais dignos de tutela jurídica por sua pluralidade, os quais não precisam estar relacionados a uma mesma comunidade e não atingem a todos de forma idêntica. São litígios que, ao chegarem no Judiciário, exigem desse uma atuação diversa da tradicional, mais adequada e específica ao caso concreto. Ao analisar o caso “Samarco”, foi possível identificar sua complexidade, enquadrando-se no conceito de litígio estrutural.

4.1.1 O caso “Samarco”

O caso “Samarco” recebeu esse nome em decorrência da Samarco Mineração S/A –empresa construída pela BHP Biliton Brasil Ltda. e pela Vale S/A –que construiu e operou a barragem de Fundão, a qual rompeu no dia 05 de novembro de 2015, localizada em Bento Rodrigues, subdistrito da cidade de Mariana/MG, ocasionando o maior desastre ambiental, social e econômico já visto no Brasil. Com o rompimento dessa barragem, foram lançados mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério na bacia do rio Doce (MPF, 2019).

A barragem é a estrutura que serve de reservatório para os rejeitos decorrentes da atividade de extração de minério, que consiste em separar o material vendido do que não tem valor, denominado de rejeito. O rompimento da barragem de fundão ocasionou o extravasamento imediato de aproximadamente 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílica, além de outros, e mais 16 milhões de metros cúbicos foram escoando lentamente (MPF, 2019).

²⁶ Assunto tratado na seção 2.3 do trabalho;

O povoado de Bento Rodrigues deixou de existir após o rompimento e a barragem de Santarém foi o primeiro local a ser atingido, em seguida o Rio Gualaxo do Norte, o Rio do Carmo, chegando ao Rio Doce. Ao chegar nesse rio, os rejeitos foram levados até a sua foz, que fica no município de Linhares, Espírito Santo, e atingiu o Oceano Atlântico (BIAZON, 2017). É possível visualizar o caminho percorrido pela lama na imagem a seguir:

Figura 1 — Percurso atingido pelo lama



Fonte: CALDAS (2017)

Portanto, é possível verificar que a lama percorreu uma grande distância, gerando vários danos ao longo do caminho. De acordo com o Ministério Público Federal (2019) foram 19 (dezenove) pessoas mortas, 41 (quarenta e uma) cidades atingidas em Minas Gerais e, no Espírito Santo, uma degradação ambiental de 240,88 (duzentos e quarenta hectares oitenta e oito mil metros quadrados) hectares de Mata Atlântica, 3 (três) reservas indígenas atingidas (povos indígenas Krenak, Tupiniquim e Guarani), mais de 50 (cinquenta) milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração do reservatório de Fundão despejados em terrenos e rios, 29.300 (vinte e nove mil e trezentos) carcaças de peixes coletadas ao longo dos rios Carmo e Doce, que corresponde a 14 (quatorze) toneladas de peixes mortos. As imagens a seguir registram a devastação causada pela lama:

Figura 2 — imagem do subdistrito de Bento Rodrigues antes do rompimento



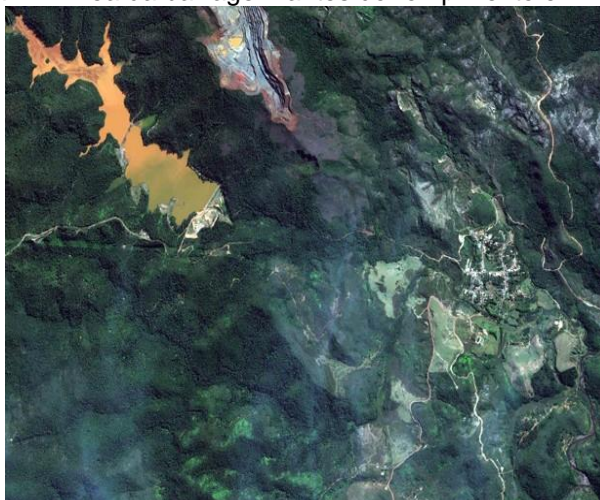
Fonte: G1 (2015)

Figura 3 — Imagem do subdistrito de Bento Rodrigues depois do rompimento



Fonte: G1 (2015)

Figura 4 —Área da barragem antes do rompimento em Mariana



Fonte: G1 (2015)

Figura 5 — Área da barragem após o rompimento em Mariana



Fonte: G1 (2015)

Apesar dos números e das imagens serem impactantes, esses seriam “apenas” os danos possíveis de calcular e de se enxergar até então, tendo em vista que os danos causados por esse desastre são considerados incalculáveis. A partir dos documentários “Memórias Rompidas” (MEMÓRIAS, 2016) e “Rio Doce: Histórias de uma tragédia” (RIO, 2016), verifica-se a impossibilidade de quantificar quais os reais danos que o meio ambiente e a sociedade sofreram.

O primeiro documentário (MEMÓRIAS, 2016) mostra relatos da população de Bento Rodrigues e Paracatu (70 quilômetros de Bento Rodrigues), cidades completamente destruídas pela lama, e as pessoas entrevistadas contam como é a vida após o desastre. Relata-se sobre os parentes perdidos, as memórias por meio de fotos, roupas, acessórios, a mudança de vida, relocação para outros locais e outros aspectos. E a partir desses, percebe-se que os danos foram muito além dos materiais, as vítimas do desastre tiveram suas vidas, diretamente ou indiretamente, retiradas.

O segundo documentário (RIO, 2016) mostra moradores locais e também relatos de voluntários, bombeiros que fizeram parte dos resgates, veterinários e ambientalistas, pessoas que viviam do comércio e do turismo nos municípios atingidos, além de pessoas que vivem em locais nos quais ainda sofrerão os efeitos negativos da lama. Por meio das entrevistas, pode chegar-se a algumas conclusões: com a morte do Rio Doce, morre também o turismo sobre ele, a pesca que alimentava famílias ribeirinhas e aldeias indígenas, morre a fauna e flora pela qual ele perpassa; com a destruição completa de

Bento Rodrigues e Paracatu, rompem-se laços familiares, histórias de gerações, cria-se trauma pelo que aconteceu e medo pelo que está por vir ainda, insegurança de estarem em “casas” que não são deles e dúvidas de até quando receberão a ajuda que estavam recebendo.

Diante do exposto, é notória a complexidade social, histórica, ambiental inerente a esse caso. Entretanto, questiona-se: é possível enquadrar juridicamente o caso “Samarco” no conceito de litígio estrutural já abordado nesse trabalho?

4.1.2 A natureza de litígio estrutural

Como já foi citado no trabalho²⁷, são características dos litígios estruturais: a complexidade das relações jurídicas envolvidas; a possibilidade de implementação de valores públicos através da via judicial; e a necessidade de reforma institucional para ser possível implementar esse valor público (VITORELLI, 2017, p. 371). Identificando essas características no caso “Samarco”, implicaria estabelecer a importância da tomada de decisões estruturais para a tutela jurisdicional efetiva ante a sua complexidade.

4.1.2.1 A complexidade das relações jurídicas tuteladas

A complexidade das relações jurídicas envolve, principalmente, a colisão de múltiplos interesses sociais, todos dignos de tutela (DIDIER Jr, 2018, p. 425). Dessa forma, quando as relações formam litígios compostos por uma pluralidade de pessoas, analisa-se qual a pretensão dessas pessoas com aqueles e o que buscam do Judiciário. Caso objetivem coisas diferentes, deduz-se que será preciso formular pedidos divergentes, que ocasionarão a necessidade do juízo apreciar cada um deles, deferindo-os ou não. Diante disso, pode haver a colisão dessas pretensões e, se houver, estamos diante de uma relação complexa na esfera jurídica.

No caso “Samarco”, não há como limitar o número de pessoas que foram atingidas com o rompimento da barragem, portanto trata-se de múltiplos interesses sociais. Entretanto, cada pessoa, ou pelo menos grupos de pessoas foram atingidos de

²⁷ Vide subseção 2.3;

maneira diferentes. A partir dos relatos de pessoas atingidas, assistidos no documentário (RIO, 2016), observa-se algumas das pretensões existentes, dentre elas: a reconstrução da cidade de Bento Rodrigues e Paracatu, para uma possível “volta” da vida como era antes do rompimento; que o rejeito e a lama sejam retirados do Rio Doce voltando a ser limpo, tendo em vista que, por meio dele, várias famílias retiravam os peixes para alimentação e para comercializar; a redução dos possíveis impactos ambientais que a lama ainda pode causar, principalmente pelo fato de que essa chegou ao Oceano atlântico; implantação de medidas e protocolos que, em caso de outros desastres, sejam capazes de minimizar as perdas; o solo fértil de onde se tiravam os alimentos para subsistência; e, até mesmo, as fotos e recordações de gerações perdidas. Segundo Biazon:

As feridas abertas pela onda de rejeitos de milhões de m³ e mais de 15 metros de altura ainda está longe de serem fechados. As vidas perdidas foram muitas, entre elas, Daniel, pai da Sandra; animais de estimação e criação; plantações para subsistência; flora e fauna das margens dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce; áreas protegidas – como as dos índios Krenak, reservas biológicas – como a de Comboios; incontáveis espécimes aquáticas; perda da biodiversidade, fertilidade do solo e qualidade da água; contaminação do lençol freático, modificação da zona estuarina do litoral do Espírito Santo – como locais de desovas de tartarugas marinhas em risco de extinção. Há tanta destruição que com o tempo poderá haver alguma melhora, mas dificilmente, por onde a lama passou, será como era antigamente (BIAZON, 2017, p. 170).

Dessa maneira, é possível mensurar a proporção dos danos causados pela lama e o que os atingidos buscam. Em contrapartida, para alcançar essas demandas, os representantes institucionais legitimados pela Lei 7.347/85 que disciplina a Ação Civil Pública, propuseram ACP visando à reparação de todos os danos (sociais, econômicos e ambientais) causados pelo rompimento da Barragem de Fundão. Destaca-se a ACP Nº0023863-07.2016.4.01.3800 proposta pelo Ministério Público Federal em 03 de maio de 2016, pois entendemos ser a “mais completa” ação proposta nesse caso. Entretanto debruçar-nos-emos sobre as peculiaridades dessa ação mais à frente. Para esta subseção, é suficiente conhecer alguns dos pedidos formulados.

Nessa ação (0023863-07.2016.4.01.3800), alguns dos pedidos foram: condenação solidária dos réus à reparação integral do dano socioambiental, garantindo a restauração de toda a área impactada pela deposição, recomposição de áreas de preservação, áreas de Bioma da Mata Atlântica, de todas nascentes impactadas, da

fauna e flora afetada, restauração de toda a biodiversidade afetada e do patrimônio Histórico, Cultural e Artístico impactado; medidas compensatórias, garantindo a melhoria do saneamento básico dos municípios atingidos ao longo do Rio Doce; indenização para a coletividade que ficou inviabilizada de desfrutar do meio ambiente equilibrado; indenização pelo dano moral sofrido pela coletividade; condenação integral pelos danos socioeconômicos e humanos provocados a todos, entre outros pedidos.

Diante disso, o MPF buscou a reparação de todos os danos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão, tendo em vista que as pessoas diretamente afetadas querem suas rotinas novamente o mais rápido possível. Questiona-se: os pedidos feitos pelo MPF são possíveis de concretizar? como quantificar “todos os danos”? Em quanto tempo ocorreria essa reparação integral? As pessoas que sofreram diretamente os impactos desse desastre conseguirão presenciar isso? Não conseguiremos responder esses questionamentos nesse trabalho, mas os fizemos para concluir que uma única decisão não conseguiria abarcar de uma vez todos os interesses presentes nesse litígio, posto que são vários grupos sociais, com pretensões jurídicas distintas, as quais precisam ser analisadas de acordo com cada peculiaridade das pretensões.

4.1.2.2 A implantação de valores públicos pela via judicial

A implementação de valores públicos juridicamente relevantes está relacionada à ideia de efetivação de direitos, de garantia do que já está previsto na Lei. Segundo Vitorelli (2017, p. 371), a violação desses valores seria o “ponto de partida” para encontrar formas de interromper com as ações que a originou ou o contexto em que se formou.

No caso Samarco, a principal violação juridicamente relevante verificada foi ao Direito Fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. Esse direito está previsto no art. 225 da Constituição Federal, que garante: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

No que consiste, entretanto, o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado? Várias são as concepções de Meio Ambiente. O conceito legal de Meio Ambiente foi instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº 6.938/81), que, no seu art. 3º, define-o como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Já o conceito doutrinário trazido por Silva (1997, p. 2) elenca como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, e, por Silva (2007, p. 171), que afirma ser o conceito de Meio Ambiente “conjunto de elementos, espaço e meio que regem, influenciam e consolidam a própria vida”.

Observou-se que o conceito de Meio Ambiente é bastante amplo e já está originalmente relacionado à noção de equilíbrio. Garantir, portanto, um “Meio Ambiente ecologicamente equilibrado” enfatiza a necessidade de uma estabilidade e harmonia, quando envolve questões ambientais. Essa busca por um equilíbrio ambiental foi um dos princípios idealizados na Conferência de Estocolmo de 1972. Analisa-se a redação do princípio nº 1 afirmado nessa Conferência:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972).

Compreende-se desse princípio que, a partir de um Meio Ambiente equilibrado, o homem terá condições de desfrutar de outros direitos como o direito à liberdade, à vida, à igualdade. Nesse sentido, Silva (2007, p. 173) considera como sendo impossível concretizar os demais direitos fundamentais sem o direito ao meio ambiente “que se traduz em última análise como o próprio direito a vida”, pois envolve o direito de ter água adequada para suprir as necessidades humanas, o direito de respirar um ar sadio, a um solo fértil.

Diante de todos os danos ambientais já expostos, constata-se que, no caso “Samarco”, houve um total desequilíbrio ambiental, e, a partir desse desequilíbrio, outros valores constitucionais foram afetados. O direito à vida (art. 5º, caput, CF/88), visto que

foram 19 pessoas mortas; direito à saúde (art. 6º, caput, CF/88), diante da poluição causada aos rios, solos, ar pelo depósito de minério de ferro, silício e outras partículas poluidoras inerentes ao rejeito; à moradia (art. 6º, caput, CF/88), pois moradores de cidades inteiras perderam suas casas; à função social da propriedade (art. 5º, inciso, XXIII), por nessa existir plantações, criações de animais, comércios, e outros, tudo isso foi perdido; ao trabalho, lazer, segurança (art. 6º, caput, CF/88), pois os moradores das cidades destruídas tiveram toda sua rotina modificada.

Demonstrou-se que, a partir de uma violação – ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado – tantas outras ocorreram, e a violação a esse direito ocorreu, mesmo estando previsto no nosso ordenamento jurídico. Uma demanda assim, quando chega ao Judiciário, exige deste uma atuação que seja capaz de implementar valores públicos, para que haja a efetivação de direitos. No caso “Samarco”, entende-se que valores públicos ambientais foram violados, mesmo tendo amparo legal na Constituição Federal brasileira em seu art. 225. Portanto, torna-se preciso que o juízo aprecie tal caso, averiguando o porquê dessas violações e como deve agir para efetivar os direitos desrespeitados.

4.1.2.3 A necessidade de reforma institucional

A terceira característica peculiar aos litígios estruturais seria a necessidade de uma reforma institucional, para que os valores públicos pudessem ser promovidos. Para Vitorelli (2017, p. 371), essa instituição pode ser pública ou privada e a “protagonista da violação do direito material litigioso ou pode obstaculizar a sua promoção”. Para esse autor, uma tutela jurisdicional efetiva e duradoura nos litígios estruturais prescinde uma mudança de comportamento das instituições.

Corroboramos com tal posicionamento, pois, analisando o rompimento da barragem de Fundão, verificam-se diversas irregularidades e inconsistências no que tange às causas do rompimento, aos protocolos de segurança adotados, políticas de emergências, sistemas de licenciamentos e outros aspectos que, caso não sejam reestruturados e repensados, poderão originar novos desastres como este. Tais falhas não serão objeto de aprofundamento deste trabalho, mas serão elencados alguns pontos

para clarear o entendimento necessário aos fins desta seção. Vejamos alguns trechos relacionados a essas irregularidades:

Os rejeitos formaram um mar de lama que desceu o vale a jusante e galgou a barragem de Santarém. Apesar de ter sofrido danos, não houve rompimento desta última barragem, que conteve a lama por tempo suficiente para que a comunidade de Bento Rodrigues, situado a 2,5 km da barragem de Santarém, pudesse evacuar o local. **A Samarco não dispunha de sirenes ou qualquer outro meio de comunicação capaz de alertar os moradores de Bento Rodrigues. Moradores avisaram uns aos outros de que uma enxurrada de lama se aproximava e deslocaram-se por conta própria para um local que julgavam ser seguro no subdistrito.** Este movimento de fuga, no entanto, não conseguiu evitar a morte de cinco moradores, sendo duas crianças e três idosos (SALINAS, 2016, p. 24, grifo nosso).

Quanto ao processo de fiscalização das barragens a cargo do DNPM, chegou-se à conclusão que a atuação da autarquia é frágil, deficiente e carente de uma coordenação adequada, não atendendo, em consequência, aos objetivos da PNSB. As causas são diversas. Primeiro, o cadastramento das barragens, previsto na Lei 12.334/2010, é feito por meio do fornecimento unilateral dos dados pelos empreendedores. Ocorre que **o DNPM não possui meios de verificar a fidedignidade de tais informações, como softwares de georreferenciamento, serviços de imagens por satélite ou tecnologias como veículos aéreos não tripulados, além de cruzamento de dados ou acordos de cooperação com órgãos ambientais ou universidades.** A verificação ocorre somente quando da ação fiscalizatória in loco. Além disso, o órgão não tem controle sobre a tempestividade na alteração, por parte do empreendedor, das informações cadastradas. **A consequência é que os dados são pouco confiáveis.** E pior. Como eles são utilizados para a classificação de risco da barragem, que, por sua vez, é a base para que se determine quais estruturas serão objeto de fiscalização, há impacto na escolha dos locais de visita. Sem contar a possibilidade de os empreendedores distorcerem os dados para evitar a fiscalização (TCU, 2016, p. 3, grifos nossos).

Em relação às vistorias, **a equipe detectou fragilidades: as superintendências regionais não participam do planejamento das fiscalizações nem seguem as diretrizes da Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária – Difis; não existe rotina de planejamento e de elaboração de plano de fiscalização; não há interação entre as regionais e a Difis; além de inexistir instrumentos de padronização de procedimentos de trabalho.** 17. Talvez como resultado dessas deficiências, a equipe verificou que apenas 6% das fiscalizações entre 2012 e 2015 foram feitas em barragens consideradas de alto risco. A explicação poderia vir do fato que barragens classificadas como tal são minoria. Ocorre que, no mesmo período, apenas 35% das barragens dessa natureza foram fiscalizadas pelo DNPM. Se conjugarmos o alto risco com o dano potencial associado (DPA), o resultado é que apenas 28% das estruturas enquadradas simultaneamente nas duas situações foram vistoriadas. **Em alguns estados da Federação, a situação é mais grave; as superintendências do Amapá, Amazonas, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe não realizaram uma fiscalização sequer entre 2012 e 2015.** No Estado do Amazonas, importante ressaltar, das treze barragens cadastradas, dez estão enquadradas na categoria A da matriz de risco crítico x DPA (TCU, 2016, p. 4, grifos nosso)

A partir desses, é possível concluir que houve irregularidades tanto antes do rompimento, no que tange ao sistema de fiscalização da atividade em si realizado pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, competente por força da Lei 12.334 de 2010 para evitar e tratar acidentes decorrentes de ruptura de barragens e rejeitos de mineração no Brasil, quanto após, já relacionado aos protocolos de segurança, para em caso de rompimento, os danos serem os menores possíveis.

Portanto, faz-se necessária a reforma dessas instituições: a protagonista da violação do direito material, a Samarco, responsável pela atividade de extração de minério de ferro, as instituições que impedem a promoção dos direitos garantidos, seriam os órgãos responsáveis pela fiscalização da atividade de extração (DNPM), em um contexto anterior ao rompimento, e os entes públicos, responsáveis pela minimização dos danos causados, garantia dos direitos violados, responsabilização e reparação, em um contexto já posterior ao desastre.

Sem a reforma institucional, não haverá garantia de direitos pela via judicial, pois esses já eram violados muito antes do desastre em si. A atividade do Poder Judiciário só conseguirá se aproximar de uma “justiça” para esse caso, se buscar as causas resultantes do rompimento da barragem de Fundão, e não apenas uma reparação pelos danos causados. E, se essas causas não forem identificadas e corrigidas, novas violações aos direitos já elencados ocorrerão.

E assim já ocorreu, em 25 de janeiro de 2019, houve o rompimento de mais uma barragem de mineração denominada de “Barragem da mina do Feijão”, localizada em Brumadinho/ MG, deixando mais de 200 (duzentas) pessoas mortas até então (El PAÍS, 2019), além dos danos ambientais, sociais, econômicos. Dessa forma, as mesmas violações ou, até mesmo, piores, voltaram a ocorrer. Questiona-se: em caso de desastres ambientais como esses, nos quais houve violação a valores constitucionais, o pedido de indenização pelos danos sofridos e de reparação dos danos causados são eficientes para evitar que novos desastres ambientais aconteçam?

4.2 AS DECISÕES JUDICIAIS PROFERIDAS POR JUIZ SINGULAR NA ACP Nº 0023863-07.2016.4.01.3800: CONFLUÊNCIAS E DISSONÂNCIAS DO CONCEITO DE DECISÃO ESTRUTURAL

Diante do exposto na subseção anterior, conclui-se que o caso “Samarco” se enquadra no conceito de litígio estrutural já abordado nesse trabalho. Diverge, portanto, da lógica do modelo processual tradicional presente no CPC de 2015, pois é um litígio complexo, que envolveu danos jurídicos, ambientais, econômicos, sociais e humanos incalculáveis, e exige do Judiciário uma atuação efetiva, de forma a reavaliar os mecanismos processuais existente no ordenamento jurídico brasileiro.

Pela necessidade de reavaliação desses mecanismos, passa-se à análise das decisões de 1º grau proferidas no julgamento da ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800 proposta pelo MPF em face de BHP Billiton Brasil Ltda., Vale SA, Samarco Mineração AS, Estado de Minas Gerais e União Federal, que foi distribuída no dia 03 de maio de 2016 para a 12ª Vara de Belo Horizonte, na qual pleiteia a reparação integral de todos os danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão. Foram escolhidas essas decisões, pois, diante da caracterização desse litígio como estrutural, torna-se importante analisar o teor das decisões proferidas nele, a fim de verificar como abarcam as peculiaridades do caso para oferecer uma tutela jurisdicional efetiva.

4.2.1 As decisões judiciais proferidas no julgamento da ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800

Ao longo do julgamento, foram proferidas 13 (treze) decisões interlocutórias e 1 (uma) sentença. O trâmite processual teve início em 03 de maio de 2016, e seu trânsito em julgado foi certificado no dia 24 de setembro de 2018 (TRF 1, 2019). Na tabela abaixo serão elencados os principais pontos de algumas das decisões proferidas, os quais serão suficientes para identificar os aspectos que as aproximam do conceito de decisão estrutural, e o que ainda falta para conseguir maior efetividade da tutela jurisdicional na resolução desse tipo de litígio.

Quadro 1: Decisões proferidas na ACP Nº 0023863-07.2016.4.01.3800 pelo juízo da 12ª vara da JFMG

Data	Texto
11/07/2016	(...) Nesses termos intime-se a Samarco Mineração SA para que no prazo improrrogável de 30 trinta dias esclareça a questão e apresente projeto de contenção da lama carreada pelas águas das chuvas especificando as medidas emergenciais adotadas e a serem adotadas bem como as medidas definitivas e o prazo de execução das obras Ressalte-se que toda a informação deverá ser fundamentada em dados técnicos e deve ainda informar se os projetos já foram apresentados aos órgãos ambientais e se as licenças já foram concedidas (...)
17/11/2016	Diante do exposto entendo ser necessária a antecipação parcial de provas a fim de dirimir e corrigir qualquer risco de novo desastre tanto para a população quanto para o meio ambiente Necessária a realização de prova pericial emergencial para que se verifique se houve estancamento do vazamento de rejeitos que ainda se encontram na barragem rompida se as medidas que estão sendo tomadas pelas empresas rés são eficazes bem como quanto a possibilidade e viabilidade da retirada dos rejeitos depositados nas margens do Rio Doce seus afluentes e adjacências a Nomeio perito oficial o Dr Marcus Pacheco PhD Professor Titular de Mecânica dos Solos e Fundações Consultor Geotécnico (...) b Nomeio ainda o IPT Instituto de Pesquisas (...) d Defiro o pedido formulado pelo MPF no item IX15 I para decretar a inversão do ônus da prova nos termos do art. 357 III do CPC A Constituição Federal impõe em seu art. 225 como obrigação do Poder Público e da coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações possuindo portanto natureza jurídica de bem difuso A inversão do ônus da prova é prevista no artigo 6º VIII do Código de Defesa do Consumidor mas possui aplicação subsidiária nas demandas ambientais com fundamento no Princípio da Precaução Tal princípio surge quando não há informação científica suficiente sobre a questão ambiental ou quando há dúvidas sobre os efeitos potencialmente perigosos sobre o ambiente e a saúde dos indivíduos A falta de certeza científica não pode servir de desculpa para eternizar as ações que objetivam impedir a degradação do meio ambiente pois o equilíbrio ambiental é essencial à qualidade de vida à dignidade e a própria existência da pessoa humana Portanto a inversão do ônus da prova justifica-se em razão da vulnerabilidade do meio ambiente e da coletividade sendo uma decorrência natural da difusidade do bem (...) e apresentarem eventuais documentos solicitados pelo perito Importante destacar que se trata apenas de uma antecipação parcial da prova pericial porquanto a perícia neste feito será ampla abrangendo não só a área de engenharia como diversas outras áreas sociologia antropologia e etc. que serão realizadas oportunamente Insta ainda esclarecer que estas medidas emergências não inviabilizam uma futura conciliação nos autos (...)
31/01/2017	O Ministério Público Federal MPF e as rés SAMARCO VALE e BHP noticiaram a este juízo a celebração de TERMO DE AJUSTAMENTOPRELIMINAR fls 1180811823 pelo qual as empresas rés e o MPF estabeleceram condições e parâmetros objetivos para contratação de um corpo de assistentes técnicos especialistas com o objetivo de auxiliar o MPF no diagnóstico socioambiental e socioeconômico além de definirem o cronograma de realização de audiências públicas e consultas prévias às populações tradicionais tudo com vistas à possível celebração de um acordo definitivo TACF que coloque fim às lides envolvendo o rompimento da barragem de Fundão que tramitam perante este juízo federal Nos autos da ACP 697586120154013400 determinei a oitiva de todos os entes e instituições que lá figuram no polo ativo sobre o TERMO DE AJUSTAMENTO PRELIMINAR celebrado Logo eventual manifestação processual dos interessados lá na referida ACP naquilo que coincidente com os poios processuais desta lide pode e deve ser aqui aproveitada trazendo uniformidade e harmonia na tramitação processual de ambas as Ações civis Públicas ajuizadas inegavelmente conexas e correlatas (...)

02/08/2018	<p>Conforme já ressaltado em decisões anteriores o CASO SAMARCO reveste-se de uma complexidade fática e jurídica única que ultrapassa em muito os limites das lides forenses cotidianas Está-se diante do maior desastre ambiental do país em toda a sua história cujas consequências para o meio ambiente para as relações socioeconômicas e mesmo para a saúde humana ainda resultam incertas e incalculáveis Basta recordar que a lama de rejeitos percorreu uma distância superior a 600 km devastando todo o Rio Doce até atingir o Oceano Atlântico afetando direta e indiretamente dezenas de municípios nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA TAC Governança fls 70087054 ora submetido à apreciação judicial constituíssem documento jurídico complexo já que disciplina inúmeras questões atinentes ao Desastre de Mariana a exemplo da proteção dos direitos dos povos indígenas das comunidades tradicionais e quilombolas dispondo inclusive sobre a reformulação do Comitê Inter federativo CIF com reflexos diretos e imediatos no sistema federativo brasileiro O caso requer portanto especial atenção e cuidado por parte desse juízo federal (...) Na oportunidade este juízo deliberará ainda sobre o TERMO ADITIVO AO TERMO DE AJUSTAMENTO PRELIMINAR fls 53445366 relativo ao diagnóstico socioeconômico contratação de assessoras técnicas consultas prévias e realização de audiências públicas apresentado em 16 de novembro de 2017 A complexidade jurídica e as particularidades que informam os presentes autos especialmente em face de sua dimensão histórica impõem seja facultado o uso da palavra às partes processuais órgãos públicos e instituições que estiveram diretamente envolvidas na construção do acordo para que querendo possam apresentar oralmente suas razões e fazer em juízo a defesa de suas pretensões(...) . Registre-se desde já que não será permitido o uso da palavra por terceiros estranhos à lide (...)</p>
25/09/2018	<p>Ante o exposto e fiel a essas considerações assim decido i INDEFIRO o pedido de intervenção do Município de Ponte Nova na qualidade de amicus curiae ou assistente litisconsorcial ii INDEFIRO o pedido da Defensoria Pública da União DPU para ingressar na lide como parte DEFIRO entretanto sua admissão no feito na qualidade de arnicas curiae nos termos desta decisão iii INDEFIRO o pedido do Município de Mariana para ingressar na lide como assistente simples ou litisconsorcial iv INDEFIRO o pedido de intervenção da Ordem dos Advogados do Brasil Seção Minas Gerais na qualidade de amicus curiae v INDEFIRO o pedido de intervenção do Município de Ouro Preto para ingresso no feito por meio de intervenção anômala vi INDEFIRO o pedido de intervenção do Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais GEPSA do HOMA Centro de Direitos Humanos e Empresas do ORGANON Núcleo de Estudo Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais e do Grupo de Pesquisa e Extensão Política Economia Mineração Ambiente e Sociedade POEMAS na qualidade de amicus curiae vii INDEFIRO o pedido de intervenção do Município de Anchieta para ingresso no feito por meio de intervenção (...)Livre-se nestes autos CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO tal como determinado às fls 13907 a fim de que surta os seus jurídicos e legais efeitos Publique-se no DJE a decisão de fls 1389013913 Na sequência e em cumprimento à decisão de fls 13884 SUSPENDO a presente ACP até ulterior deliberação judicial Aguarde-se em cartório judicial.</p>

Fonte: Adaptado de TRF 1 (2019)

4.2.1 Confluências e dissonâncias verificadas

Com base no que foi exposto acerca das decisões estruturais no capítulo anterior²⁸, ao analisar os trechos acima transcritos, observam-se neles alguns pontos que

²⁸ Vide seção 3.2

aproximam as decisões proferidas no julgamento da ACP Nº 0023863-07.2016.4.01.3800 ao conceito de decisão estrutural, e outros pontos que as afastam desse.

O primeiro ponto notado foi o que Arenhart (2013, p. 13) denominou de “provimento em cascata”, no qual implica a necessidade de algumas decisões em que geralmente haverá uma decisão mais geral para “estabelecer uma primeira impressão sobre as necessidades da tutela” (ARENHART, 2013, p. 38) e outras mais pontuais, tomadas a partir dos problemas que surgem. Na decisão proferida no dia 11 de julho de 2016, o juízo decidiu apenas por requerer informações da Samarco SA, para que essa apresente seu plano de contenção da lama e, só após pedido por esclarecimentos gerais, foram decididas gradativamente as questões mais específicas, como a necessidade de peritos, quem intervirá ou não no processo, e outras questões.

Verifica-se também preocupação prospectiva da tutela, que seria a atuação do juízo voltada para demandas futuras semelhantes originárias do mesmo objeto (PICOLI, 2018, p. 61), quando decide pela necessidade de antecipar parcialmente as provas para “dirimir e corrigir qualquer risco de novo desastre tanto para população quanto para o meio ambiente” (JFMG, 2016) e pela necessidade de prova pericial emergencial. Assim, está reconhecendo o dano como algo que ainda não se esgotou, sendo possível de causar prejuízos, não podendo, portanto, se “apegar” apenas à situação pretérita, mas também, nas que ainda podem vir a ocorrer.

Entretanto, essa preocupação prospectiva não ocorreu de forma integral, tendo em vista a consagração do Termo de Ajustamento de Conduta como algo imutável, ao dispor sobre a “possível celebração de um acordo definitivo TACF que coloque fim às lides envolvendo o rompimento da barragem de Fundão que tramitam perante este juízo federal” (JFMG, 2017) não sendo oportunizado na própria decisão a possibilidade desse TACF ser modificado posteriormente, caso haja novas situações fáticas ou jurídicas. Por fim, ainda se decreta o trânsito em julgado da homologação desse acordo, ou seja, põe-se um fim a um processo que terá implicações ambientais, sociais, econômicas e, consequentemente, jurídicas, por tempo incalculável.

Outro ponto relevante observado foi quanto aos valores públicos citados nas decisões, nas quais o juiz determinou a inversão do ônus da prova (art. 357, III do CPC) e justificou com base na violação ao art. 225 da CF/88, que garante o Meio Ambiente

ecologicamente equilibrado, ressaltando que “(...) a inversão do ônus da prova justifica-se em razão da vulnerabilidade do meio ambiente e da coletividade sendo uma decorrência natural da difusidade do bem”? (JFMG, 2016). Houve, portanto, a tentativa de garantir esses valores sociais, usando técnicas processuais existentes, para que direitos fundamentais não sejam deixados de lado por mero formalismo.

Todavia, verificamos a ausência de formas mais concretas de implementar os valores sociais violados, pois houve um enfoque principal em identificar as causas do danos para repará-los e para evitar que voltem a acontecer, mas não houve a preocupação em modificar os comportamentos institucionais defeituosos e burocráticos, como o sistema de fiscalização da atividade dessas barragens. Sendo que tais comportamentos são óbices diretos à garantia dos direitos violados.

Outros dois aspectos considerados importantes foram reconhecidos: a complexidade do caso (DIDIER Jr, 2018, p. 425) e a incapacidade de resolvê-lo apenas por meio dos conhecimentos jurídicos (FERRARO, 2015, p. 75). Ao reconhecer a complexidade, houve um tipo de flexibilização processual, oportunizando o uso da palavra às partes processuais, órgãos públicos e instituições envolvidas no acordo, para defenderem seus objetivos nas audiências públicas, sendo assim, a estrutura engessada foi deixada de lado nesse momento, em busca de uma melhor compreensão do processo. E, diante da complexidade, foi reconhecido como necessário o auxílio de profissionais de outras áreas, por isso, nas decisões, foi requerida uma perícia ampla, com profissionais de engenharia, filosofia, antropologia, geotecnologia e outros, atenuando a imagem centralizada do juiz e fortalecendo um processo mais cooperativo.

Ainda se constata a estrutura policêntrica a partir dos diversos pedidos para ingressar na lide, os quais foram deferidos ou não pelo juízo. O litisconsórcio e a intervenção de terceiros são formas de participar do processo, diretamente ou como terceiro interessado. Na presente ação, diversos foram os pedidos de participação à lide, e cabe ao juiz decidir cada um, à medida que entender ter ou não interesse nela. Na ACP em análise, foram delimitados os seguintes interessados: os entes federativos (União e Estados-membros) e as empresas causadoras do dano (Vale e BHP). Contudo, entende-se que é preciso ter cautela nesse tipo de limitação, de forma a diferenciar quem seriam os legitimados para figurarem no polo passivo, e quem seriam os interessados

processuais na lide. Tendo em vista que os danos foram múltiplos, há interesses múltiplos também, formando uma estrutura processual policêntrica. E, para alcançar uma tutela jurisdicional mais efetiva e adequada ao caso concreto, torna-se necessária uma participação ampla dos interessados. Não verificamos uma busca pela ampla participação dos interessados.

4.2.3 Conclusões da análise

Diante dos pontos acima elencados, constata-se que, apesar da natureza estrutural do caso “Samarco”, as decisões de 1º grau proferidas em uma das ações propostas nele, a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, não se enquadram completamente no conceito de decisão estrutural, pois, apesar de possuir várias características dessas, não conseguem alcançar os fins que pretendem as decisões estruturantes. De acordo com Vitorelli, o foco do processo estrutural deve estar na sua implementação:

(...) em um processo tradicional, o juiz considera fatos pretéritos para determinar como a realidade deve ser no futuro. Em litígios estruturais, a realidade do momento da execução vai influenciar no modo como serão definidos concretamente os objetivos abstratos fixados na sentença. As possibilidades de realização de um direito influenciarão na compreensão do próprio conteúdo do direito a ser implantado. Os fatos do litígio não são fatos históricos, mas sim fatos sociais, em constante construção e reconstrução. O processo não se foca no que aconteceu, mas no que vai acontecer depois que inferir na realidade (VITORELLI, 2017, p. 531-532)

Dessa forma, depreende-se que as decisões em um processo estrutural devem estar voltadas às situações que ocorrerão, após serem proferidas. A preocupação do juízo não se esgota, portanto, nas situações que surgem ao longo do trâmite processual, nem mesmo se finda com o trânsito em julgado da decisão, pois o juízo se debruçará sobre os efeitos que a decisão proferida causará na sociedade e cuidará, para que os efeitos pretendidos (a implementação de valores públicos) sejam efetivados na prática, e não apenas que sejam usados de justificativas ao longo do processo.

Essa preocupação em como serão efetivadas as decisões se dá, para que sejam alcançados seus objetivos, pois, sem isso, não haveria sentido em defender a importância dessas decisões para o Sistema Processual Civil brasileiro. Sendo assim, seu objetivo principal é a garantia de direitos fundamentais violados pela sociedade, não

seriam, entretanto, violações pontuais e fáceis de sanar, mas sim decorrentes de uma estrutura que assim as permite ocorrer. Diante disso, não há como garantir esses direitos, sem que haja uma mudança nas estruturas que sustentam as violações. Arenhart disserta:

O fundamental, em relação às decisões estruturais, é perceber que elas foram pensadas para lidar com o caráter burocrático do Estado atual e de várias instituições típicas da sociedade moderna. Ela se volta a proteger os direitos fundamentais diante dos desafios postos por essa burocratização das relações públicas e privadas. Por isso, seu papel não é apenas o de eliminar uma determinada conduta ilícita, impondo um fazer ou uma abstenção. Ao contrário, sua finalidade se dirige exatamente à reestruturação dessa relação burocrática, de modo a alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam. Por isso, são medidas de longo prazo, que exigem muito mais do que uma simples decisão do Estado (ARENHART, 2013, p. 14).

A partir desse apontamento, compreende-se que as decisões analisadas na subseção anterior não conseguem alcançar esses fins. Elas apresentam características de decisões estruturantes em vários pontos, o que demonstra uma evolução no julgamento de demandas complexas, todavia esses aspectos não foram voltados para cumprir seus objetivos, pois, no caso “Samarco”, a estrutura que sustentou a violação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi a de extração de minério e as fiscalizações dessa atividade. Entretanto, as decisões proferidas na ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800 não buscaram mudar essa estrutura nem implementar, na sociedade, os valores sociais violados, objetivou-se, outrossim, utilizar dos instrumentos processuais disponíveis para conseguir indenização/reparação.

A busca pela reparação do dano é importante, não se nega isso. Mas não é capaz de tornar uma tutela jurisdicional efetiva em um caso que envolve um desastre ambiental desse porte. A efetividade seria atingida, caso os esforços fossem voltados para se impedir novos danos nessas proporções. O que não ocorreu nesse caso, pois, com o rompimento da barragem de Brumadinho/MG três anos depois, danos humanos ainda maiores foram verificados, além da proporção dos danos ambientais, históricos e culturais, que ainda estão sendo averiguados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo tradicional de adjudicação de litígios foi idealizado por Abram Chayes em 1976, na sua obra *“The Role of the Judge in Public Law Litigation”*, a qual caracteriza a concepção tradicional de adjudicação como individualista e patrimonialista, pois apresenta as seguintes características: a bipolarização; a preocupação retrospectiva; a interdependência entre direito e remédio; a atuação episódica e o controle das partes sobre o processo.

Essas características foram identificadas no CPC por meio de alguns elementos processuais, como a petição inicial e o apego exacerbado pela sua forma capaz de restringir a noção de ação como direito fundamental; a vinculação da atuação jurisdicional ao pedido formulado, em observância ao princípio da demanda e da correlação; o sistema probatório retrospectivo, que objetiva eminentemente convencer o juiz dos fatos alegados; as formas de participação processuais que contemplam apenas os que possuem interesses semelhantes aos já presentes na relação processual instituída, transformando sempre a relação em dois polos com interesses opostos. Por fim, a necessidade de se chegar a um fim do processo, pela coisa julgada.

Isso mostra que esses elementos não se adequam às chamadas relações jurídicas complexas, pois tais relações se caracterizam principalmente pela colisão de múltiplos interesses sociais envolvidos, e, a partir delas, podem surgir os litígios estruturais que são marcados pela violação estrutural de direitos, a qual vai muito além da violação patrimonial. Diante da complexidade que envolve esses litígios, é preciso que haja uma tutela específica capaz de abranger todas as suas peculiaridades, entretanto, essa tutela não é encontrada no CPC.

Diante dessa problemática, considera-se que a decisão de natureza estrutural seria o meio mais adequado para a resolução de processos complexos, pois envolve uma reestruturação de instituições sociais complexas, objetivando garantir de forma mais efetiva os direitos sociais que foram violados. Isso significa que é uma alternativa jurídica encontrada, para que o Judiciário possa garantir aos interessados, nas demandas complexas, uma tutela mais efetiva e os direitos fundamentais que foram desrespeitados. As principais características desse tipo de decisão estão relacionadas à superação daquelas presentes no modelo processual tradicional.

Entretanto, foi preciso questionar acerca da possibilidade dessas decisões serem implementadas no Direito Processual Civil brasileiro, e a resposta foi positiva, devido à presença de cláusulas gerais presentes no CPC, que seriam os “espaços” encontrados para adequar a interpretação do jurista ao caso concreto. Deste modo, a atuação jurisdicional estaria mais próxima de uma efetivação de direitos sociais. Além das cláusulas gerais, o art. 139, inciso IV do CPC é considerado como a própria alocação das decisões estruturais no referido diploma, isto porque recepciona meios atípicos de cumprimento das decisões judiciais, oferecendo ao juiz mais possibilidades para construir a decisão judicial.

Após a descrição do instituto das decisões estruturais, buscou-se demonstrar como o Judiciário soluciona os processos complexos, diante de um sistema de adjudicação tradicional. Para tanto, adotou-se o caso “Samarco”, devido à complexidade que o envolve, e analisou-se as decisões de primeira instância proferidas no julgamento de uma das Ações Cíveis Públicas propostas pelo MPF (ACP Nº 0023863-07.2016.4.01.3800), pleiteando a reparação por todos os danos ocorridos após o rompimento da barragem de Fundão, localizada no município de Mariana, em Minas Gerais.

Após analisar as decisões supracitadas, foi possível verificar que apresentam algumas das características inerentes às decisões estruturantes, entretanto não conseguem atingir o principal objetivo destas, que seria a reforma institucional para impedir novas violações a direitos fundamentais. Portanto, não podem ser consideradas como decisões estruturais.

Isso demonstra que o Judiciário não conseguiu atingir a efetividade da tutela jurisdicional na resolução desse caso tão complexo, tendo em vista que, três anos depois, novo rompimento da barragem ocorreu, dessa vez no município de Brumadinho, causando mais danos; essa efetividade teria sido alcançada, se, além da reparação integral do dano, tivessem sido evitadas novas tragédias. Mas, para isso, seria preciso decidir focando em uma reforma na estrutura social que sustenta a atividade de extração de minério, incluindo a forma como essa atividade é fiscalizada. Dessa forma, as decisões estruturais seriam uma alternativa para alcançar essa reforma, caso fossem implementadas no ordenamento jurídico. No caso ‘Samarco’, a implementação de

medidas poderia ter sido capaz de evitar que houvessem novas violações ao direito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da CF/88.

REFERÊNCIAS

ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. Ribeirão Preto, 2018.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 477.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Reflexões sobre o Princípio da demanda**. 2006. Disponível em: http://www.academia.edu/download/785120/ppio_demanda.doc. Acesso em: 12 jul. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.

BARROSO, Luís Roberto. **A Judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5124286.pdf>. Acesso em: 30 jul. de 2019.

BAUERMAN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

BAUERMAN, Desirê. **Structural Injunctions no Direito norte-americano**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo: influência do direito material sobre o processo**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BERMUDES, Sergio. **Introdução ao processo civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BLAZON, Tássia. **Impactos ambientais**. In CALDAS, Graças (organizadora). Vozes e Silenciamentos em Mariana: crime ou desastre ambiental. 2 ed. Campinas, SP: BCCL/UNICAMP;2017. Disponível em: http://www.labjor.unicamp.br/wp-content/uploads/2018/04/2a_edicao_digital_vozes_e_silenciamentos_em_Mariana_06042018_LABJOR_09-04.pdf. Acesso em: 05 ago. 2019.

BONICIO, Marcelo José Magalhães. **Princípios do processo no novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=2D9nDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=+Princ%C3%ADpios+do+processo+no+novo+C%C3%B3digo+de+Processo+Civil.+&ots=H9yFBxorTo&sig=nQOUE7vwCeN9wPFzppaejpxsm-A#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. **Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800, de 2015**. Minas Gerais, Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010**. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Samarco: O desastre**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas “Novo CPC”. Brasília: Senado, jan. 2010. Disponível em:
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2440/2016**. Plenário. Brasília. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157587B1F4C0870&inline=1>. Acesso em: 12 ago. 2019.

CALDAS, Graças (organizadora). **Vozes e Silenciamentos em Mariana: crime ou desastre ambiental**. 2 ed. Campinas, SP: BCCL/UNICAMP;2017. Disponível em:
http://www.labjor.unicamp.br/wp-content/uploads/2018/04/2a_edicao_digital_vozes_e_silenciamentos_em_Mariana_06042018_LABJOR_09-04.pdf. Acesso em: 05 ago. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Isabel Cristina Moura. **Os sentidos de “ambiental”: a contribuição da hermenêutica à pedagogia da complexidade**. In: LEFF, Enrique (coord.). A complexidade ambiental. São Paulo: Cortez, 2010.

CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review, vol. 89, n. 7, 1976. Disponível em:
<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hlr89&div=68&id=&page=>. Acesso em: 18 ago. 2019.

DECLARAÇÃO da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. 1972. Disponível em:
https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Acesso em: 18 ago. 2019.

DIDIER Jr, Fredie, HERMES Zaneti Jr. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 12. Ed. Salvador: Ed. Juspodivm 2018.

DIDIER Jr, Fredie. Cláusulas gerais processuais. Revista Opinião jurídica. 2010. Disponível em:
<http://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/download/829/298>. Acesso em: 27 jul. 2019.

DIDIER Jr, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19.ed. Salvador. Ed Jus Podivm. 2017.

DIDIER Jr, Fredie. Editorial 107: Fundamentação das decisões judiciais que interpretem textos normativos abertos resolvam conflitos normativos. Proposta do NCPC (art. 472,

par. Ún.). 2010. Disponível em: <http://www.frediedidier.com.br/editorial/page/10/>. Acesso em: 26 jul. 2019.

DIDIER Jr, Fredie. ZANETI Jr, Hermes. OLIVEIRA, Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). Processos Estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.
DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à Ciência do Direito**. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

EL PAÍS (Ed.). **Inspeção apontou problemas na barragem da Vale, mas laudo de segurança foi emitido mesmo assim**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/05/politica/1549387727_904710.html. Acesso em: 12 ago. 2019.

ENUNCIADOS do Fórum Permanente de Processualistas Civil. 2017. Disponível em: <http://civileimobiliario.web971.uni5.net/wp-content/uploads/2017/07/Carta-de-Florian%C3%B3polis.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019

ESTADOS UNIDOS. Constituição (1787). **A Constituição dos Estados Unidos da América**. Pensilvânia, Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>. Acesso em: 03 ago. 2019.

FACHIN, Melina Girardi. SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na Jurisdição Constitucional brasileira: Critérios Processuais da tutela jurisdicional de Direitos Prestacionais**. Revista Estudos Institucionais, Vol. 4, 1, 2018

FARIA, Juliana Cordeiro de; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; MARX NETO, Edgard Audomar. **Dos Litígios aos Processos Estruturais: pressupostos e fundamentos**: Novas Tendências, Diálogos entre Direito Material e Processo: estudos em homenagem ao Prof. Humberto Theodoro Jr., 2018. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/37544449/Dos_Lit%C3%ADgios_aos_Processos_Estruturais_pressupostos_e_fundamentos. Acesso em: 18 jul. 2019.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso: 18 ago. 2019

FISS, Owen M.; RESNIK, Judith. **Adjudication and its alternatives**: an introduction to procedure. New York: Foundation Press, 2003

FISS, Owen. **Two Models of Adjudication. In How Does the Constitution Secure Rights?** 1879. Disponível em: <https://www.law.yale.edu/system/files/documents/faculty/papers/twomodels.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2019.

FISS, Owen. **The forms of Justice**. Harvard Law Review, n. 93, Nov. 1979. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil Esquemático**. Coordenador Pedro Lenza. -6. ed.- São Paulo: Saraiva, 2016

INFOGRÁFICO: entenda como foi o rompimento da barragem em MG: Estrutura cedeu e liberou milhões de metros cúbicos de rejeitos. O distrito de Bento Rodrigues, em Mariana, foi destruído. Estrutura cedeu e liberou milhões de metros cúbicos de rejeitos. O distrito de Bento Rodrigues, em Mariana, foi destruído. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/infografico-entenda-como-foi-o-rompimento-das-barragens-em-mg.html>. Acesso em: 18 ago. 2019.

JOBIM, Félix Marco. **A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do Novo Código de Processo Civil brasileiro**. Disponível em: https://www.academia.edu/31357942/Medidas_Estruturantes_e_o_139_IV_CPC_Marco.docx. Acesso em: 30 jun. 2019.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JOBIM, Marco Félix. ROCHA, Marcelo Hugo. **Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Tipologia dos litígios transindividuais, um novo ponto de partida para a tutela coletiva**. Repercussões do novo CPC –processo coletivo. Hermes Zaneti Jr. (coord.). Salvador: Ed JusPodvim, 2015.

LEFF, Enrique. **Pensar a complexidade ambiental**. In: LEFF, Enrique (coord.). *A complexidade ambiental*. São Paulo: Cortez, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil**. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, Vol 1, 2015.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional**. São Paulo: RT, 1999. Disponível em: http://www.marcialpons.com.br/wp-content/uploads/2015/10/L-49_tira-gosto_A-Boa-fe-no-direito-privado_Judith-Martins-Costa.pdf. Acesso em: 18 ago. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O processo coletivo e o novo Código de Processo Civil de 2015**. Disponível em: www.mazzilli.com.br/pages/informa/pro_col_CPC_15.pdf. Acesso em 07 ago. 2019

MEMÓRIAS Rompidas. Produção de Tatiane Fontes. Belo Horizonte: TV Assembleia Mg, 2016. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uxGORp0HGic>. Acesso em: 07 ago. 2019.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Normas fundamentais do Código de Processo Civil de 2015: breves reflexões**. Revista eletrônica de Direito Processual-REDEP. Rio de Janeiro. Ano 10. Volume 17. Número 2. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/26287/18958>. Acesso em: 27 jul. 2019.

MOUZALAS, Rinaldo. TERCEIRO NETO, João Otávio. MADRUGA, Eduardo. **Processo Civil**. Volume único. 10 ed. Salvador. Ed: Juspodivm. 2018.

PICOLI, Bruno de Lima. **Processo estrutural**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56148>. Acesso em: 18 ago. 2019.

PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no Código de Processo Civil de 2015**. Ed Lumen Juris:2018;

RIO Doce: Histórias de uma tragédia. Direção de Pedro Serra. Produção de Diego Sales. Rio de Janeiro: do Rio Filmes, 2016. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4Cp9Ka1s2a8>. Acesso em: 07 ago. 2019.

RODRIGUES, Luís Henrique Vieira. VARELLA, Luiz Henrique Borges. **As Structural Injunctions e o Direito Processual Brasileiro**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). Processos Estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.

ROSENVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SALET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). Processos Estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Caso Samarco: implicações jurídicas, econômicas e sociais do maior desastre ambiental do Brasil**. 2016. Disponível em: file:///C:/Users/vivib/OneDrive/Documentos/TCC/artigos/caso_de_ensino_mariana_2016.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

SENADO FEDERAL. **Código de processo civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília. 2015. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Brasil.%20\[C%C3%B3digo%20de%20processo%20civil%20\(2015\)\]](https://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Brasil.%20[C%C3%B3digo%20de%20processo%20civil%20(2015)]). Acesso em: 03 ago. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Solange Teles da. **Direito Fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios**. 2007. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/viewFile/51610/31918>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Common Law: Introdução ao Direito dos EUA** (1ª ed., 2ª tir., RT, 1999, 40-42p.). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/371143/leading-case/definicoes>. Acesso em: 03 ago. 2019.

TEPEDINO, Gustavo. **Crises de fontes normativas e técnica legislativa na parte geral do Código Civil de 2002**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TRF1. Consulta processual. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso 02 jul. 2019.
VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et all. **Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: RT, 2.ed, 2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Coisa julgada em matéria constitucional: eficácia das sentenças nas relações jurídicas de trato continuado**. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Teori%20Zavascki%20-%20formatado.pdf>. Acesso em: 25 ago. de 2012.